SOCiEDADE E POLÍTiCA

AÇÃO AFIRMATIVA:
CONCEITO, HISTÓRIA E DEBATES

João Feres Júnior
Luiz Augusto Campos
Verônica Toste Daflon
Anna Carolina Venturini

ed uerj

AÇÃO AFIRMATIVA

CONCEITO, HISTÓRIA E DEBATES

João Feres Júnior
Luiz Augusto Campos
Verônica Toste Daflon
Anna Carolina Venturini

AÇÃO AFIRMATIVA

CONCEITO, HISTÓRIA E DEBATES

Rio de Janeiro
2018

Sumário

Nota dos autores

Os textos que compõem este livro são versões bastante modificadas de artigos e capítulos publicados pelos autores ao longo dos anos. Nossas pesquisas sobre o tema da ação afirmativa começaram no âmbito da Rede de Estudos da Ação Afirmativa (REAA), grupo liderado por João Feres Júnior e Jonas Zoninsein, cuja atividade durou de 2004 a 2007. Em 2008, foi criado o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA), ainda no âmbito do antigo IUPERJ. Hoje, no IESP-UERJ, o GEMAA é coordenado por João Feres Júnior e Luiz Augusto Campos.

Desde sua criação, o GEMAA (http://gemaa.iesp.uerj.br) está em atividade contínua, produzindo uma ampla gama de levantamentos, textos para discussão, boletins e infográficos sobre políticas de ação afirmativa e desigualdades de raça e gênero. Muitas pessoas contribuíram para as atividades do grupo na qualidade de pesquisadores ou assistentes de pesquisa. Além dos autores deste livro, gostaríamos de citar Águida Bessa, Beatris Lima, Bruno Salgado, Caroline Serôdio, Cleissa Regina de Oliveira, Daniel Duque, Eduardo Barbabela, Flávio Carvalhaes, Gabriella Moratelli, Gizelle Castro, Laís Müller, Larissa Soares, Leandro Guedes, Leonardo Nascimento, Lorena Miguel, Luisa Calixto, Luna Sassara, Marcell Machado, Marcelle Felix, Márcia Rangel, Natalia Leão, Pedro Ramos, Poema Eurístines, Raissa Rodrigues, Thyago Simas, Vivian Nascimento e Yan Aguiar. Desculpamo-nos de antemão por algum nome esquecido. Este livro não seria possível sem a contribuição inestimável de todas essas pessoas, ainda que os erros que eventualmente ele contenha sejam responsabilidade exclusiva de seus autores.

Além do apoio institucional do IUPERJ e do IESP-UERJ, as atividades da REAA e do GEMAA contaram com o financiamento de CNPq, CAPES, FAPERJ e Fundação Ford.

Prefácio

Foi com enorme alegria que aceitei o honroso convite para redigir o prefácio deste livro, resultado de pesquisas, da mais alta qualidade, desenvolvidas no âmbito do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA), uma referência para quem pesquisa os temas de raça, gênero, desigualdades e políticas públicas. As importantes questões tratadas neste livro fazem dele leitura obrigatória para cientistas sociais, educadores, gestores públicos e militantes no combate às desigualdades sociais e raciais.

Nos últimos quinze anos, a sociedade brasileira vivenciou um conjunto de transformações que foram cruciais para alterar a estrutura de oportunidades abertas aos seus estratos sociais mais baixos. Algumas dessas transformações estavam associadas a mudanças de caráter estrutural (crescimento econômico, mudanças no perfil demográfico etc.) e outras, associadas às medidas de enfrentamento de aspectos específicos das desigualdades sociais e raciais. Consolidaram-se políticas redistributivas, como o Programa Bolsa-Família, e políticas afirmativas, como as cotas sociais e raciais nas instituições de ensino superior e posteriormente no mercado de trabalho.

No que concerne à diminuição da pobreza, as políticas de transferência de renda, mesmo sem critério de cunho étnico-racial, foram fundamentais para a população negra que constitui a maioria dos pobres do país. Já as políticas de ações afirmativas alteraram tanto as dinâmicas redistributivas quanto as dinâmicas de reconhecimento. As cotas raciais nas universidades federais, estaduais e privadas, por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni), mudaram o perfil dos estudantes universitários brasileiros. No campo do reconhecimento, a Lei 10.639/2003 propôs novas diretrizes curriculares para o estudo da história e cultura afro-brasileira e africana. Tais políticas demonstravam uma nova forma de o Estado brasileiro lidar com questões sociais e de grupos étnicos e raciais.

Após quinze anos de políticas de ações afirmativas, é inegável a transformação que elas produziram no perfil discente das instituições de ensino superior. Passaram a circular no ambiente universitário, jovens oriundos das camadas mais pobres, negros e negras que produziram mudanças nos indicadores de desigualdades de acesso ao ensino superior, mas também na agenda de pesquisa acadêmica. Em decorrência da maior inclusão, houve uma crescente politização dos espaços universitários, com o surgimento de coletivos de alunos e alunas que passaram a demandar políticas de permanência e um maior debate sobre as temáticas raciais e de gênero nessas instituições.

Infelizmente, nos últimos dois anos, o Brasil tem passado por reviravoltas econômicas, políticas e sociais que procuraram destituir esse conjunto de direitos e de oportunidades recentemente construídas no país. Nesse sentido, registrar tal percurso, seus avanços e desafios, é crucial para o debate sobre desigualdades de acesso ao ensino superior no país. É esse um dos papéis que cumpre este livro.

Dividindo a discussão entre conceito, história e debates, o volume apresenta uma leitura abrangente. Ele começa por examinar o conceito de ação afirmativa, desmistificando interpretações equivocadas sobre sua origem e usos. Os autores analisam o emprego do conceito em vários países, levando em conta o caso estadunidense mas sem o tomar como paradigmático, equívoco comum em muitos estudos. Eles tratam da trajetória da política no Brasil e a importância da participação dos movimentos sociais que atuaram de forma sistemática na demanda pela transformação do ensino superior, um espaço extremamente branco e elitizado.

Outro aspecto que merece destaque é a análise das justificativas para adoção da ação afirmativa no mundo e como que elas afetaram a construção da experiência brasileira. O livro explora a densidade em torno do tema no contexto internacional e sua importância para a construção no debate brasileiro que, em muitos

momentos, foi simplificado pela oposição entre prós e contras e pela adoção do termo quase pejorativo de "cota racial". Os autores demonstram como esta simplificação desqualifica a complexidade e historicidade dessas políticas.

A história das ações afirmativas tem aqui um tratamento cuidadoso e detalhado, abordando o contexto internacional – Índia, Estados Unidos e África do Sul –, articulado ao brasileiro, e demonstrando como sociedades com modelos distintos de exclusão e discriminação utilizaram de uma mesma política, guardando suas especificidades, para enfrentar as desigualdades de acesso aos estratos educacionais mais altos.

O debate sobre o tema no contexto brasileiro traz minuciosa interpretação das posições sobre as políticas que animaram um acirrado debate público sobre o racismo e as desigualdades raciais. Os autores ampliam a perspectiva de análise fornecendo ao leitor não apenas uma visão das posições favoráveis e contrárias, mas também os atores sociais envolvidos, com destaque para a imprensa.

O livro termina com um debate importante sobre a extensão da ação afirmativa à pós-graduação, demonstrando que o acesso dos jovens negros e pobres ao sistema de educação superior é uma mudança que veio para ficar. A pós-graduação, por suas especificidades, coloca novos desafios à inclusão. Desafios esses que estão sendo enfrentados pela profusão de políticas de ação afirmativa recentemente criadas em nossas universidades.

As pesquisas aqui apresentadas nos permitem refletir de forma sistemática e informada sobre um processo crucial de transformação de um dos espaços mais elitizados da sociedade brasileira: a universidade, mormente, a universidade pública.

O livro *Ação Afirmativa: conceitos, história e debates* trata daquele que é o maior desafio da sociedade brasileira atual: reduzir desigualdades, promover inclusão social e racial, enfrentando no debate público posições que insistem afirmar a irrelevância dos

marcadores sociais, raciais e de gênero na configuração das estruturas de oportunidades deste país.

Boa leitura!

Márcia Lima é Professora do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo e pesquisadora sênior do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Capítulo 1
O conceito de ação afirmativa

A despeito das conceituações amplas e complexas que circulam na bibliografia especializada,[1] entendemos que uma definição adequada de ação afirmativa deve ser parcimoniosa o suficiente para abarcar as diversas políticas assim denominadas. Portanto, parece-nos razoável considerar ação afirmativa todo programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo. Etnia, raça, classe, ocupação, gênero, religião e castas são as categorias mais comuns em tais políticas. Os recursos e oportunidades distribuídos pela ação afirmativa incluem participação política, acesso à educação, admissão em instituições de ensino superior, serviços de saúde, emprego, oportunidades de negócios, bens materiais, redes de proteção social e reconhecimento cultural e histórico.

As medidas concretas tomadas para atingir tais fins podem variar. Em se tratando de acesso a empregos e educação, existem reservas (ou cotas) rígidas, políticas menos rígidas (*targets*) e bônus. Nos Estados Unidos, as cotas foram banidas desde que a Suprema Corte as considerou inconstitucionais no caso Regents of the University of California v. Bakke (1978), que, ao mesmo tempo, permitiu que a raça continuasse a ser usada como um critério, entre outros, para a seleção de candidatos. Em outros países, como

[1] Ver, por exemplo, a longa definição apresentada por Joaquim Barbosa Gomes (2001).

a Índia, o Brasil e a África do Sul, os sistemas de cotas têm sido muito utilizados sem que sua constitucionalidade seja desafiada judicialmente com sucesso.

Empréstimos com juros baixos, bolsas de estudos e outros programas de auxílio estudantil também são modalidades de ação afirmativa no ensino superior. Empréstimos preferenciais e o acesso privilegiado a contratos públicos são modalidades usadas para aumentar o sucesso e o número de empresas administradas por minorias. Já a reparação monetária e a distribuição de terras e habitação foram empregadas em contextos diversos para melhorar as condições de vida de grupos discriminados. A proteção de estilos de vida, patrimônio cultural e material ameaçados têm sido adotada para promover uma visão positiva de grupos que foram alvo de discriminação e preconceito. Em suma, as políticas de ação afirmativa promovem uma ampla gama de direitos, dos civis e políticos mais básicos a benefícios do bem-estar social e direitos culturais.

A ação afirmativa se diferencia das políticas antidiscriminatórias punitivas por atuar em favor de coletividades e indivíduos discriminados, podendo ser justificada tanto como instrumento para prevenir a discriminação presente quanto como reparação dos efeitos de discriminação passada. A diferença fundamental aqui é que políticas antidiscriminatórias punitivas só se preocupam em coibir comportamentos e práticas que promovem discriminação, sem, contudo, cuidarem de promover os grupos e indivíduos discriminados, como faz a ação afirmativa.

Desde já cabe notar que a definição que demos no começo deste capítulo não se restringe à ação afirmativa de cunho étnico-racial, pois o critério para definição do grupo beneficiado pode ou não ser dessa natureza. Por exemplo, são programas de ação afirmativa que têm como parâmetro categorias sociais distintas étnicas ou raciais: reserva de vagas em universidades para alunos de baixa renda ou oriundos de escolas públicas, ou para pessoas

com deficiência; programa de leite gratuito para crianças carentes; desconto no transporte público para idosos, entre outros.

A procura pelo significado original do conceito de ação afirmativa que possa basear uma definição estável da expressão coloca desafios de ordem metodológica nada desprezíveis. O primeiro deles diz respeito à diferença entre conceito e palavra. Como já tematizado pelos teóricos da história conceitual, muitas vezes conceitos surgem antes das palavras que são associadas a seus significados (Koselleck, 1996). Parece ser o caso da ação afirmativa, pois políticas como "quatro acres e uma mula", adotadas logo após o final da Guerra Civil nos Estados Unidos, durante a chamada Era da Reconstrução (1865-77), são baseadas em uma justificativa de reparação bastante similar à utilizada um século mais tarde, naquele mesmo país, no bojo do Movimento por Direitos Civis. O grupo beneficiado também era o mesmo: afro-americanos.

A expressão "ação afirmativa" não existia ainda na segunda metade do século XIX. Na verdade, seu primeiro uso se dá em 1935, no texto "*National Labor Relations Act*"; agora os beneficiários não eram os afro-americanos, mas os trabalhadores vítimas de violação de direitos trabalhistas. O ato dava ao *National Labor Relations Board* poder para requisitar dos empregadores "ações afirmativas" para corrigir os abusos (Chen, 2009). Mesmo a Ordem Executiva 10.925, proclamada pelo presidente John F. Kennedy em 1961, considerada por muitos um dos documentos fundadores da ação afirmativa nos Estados Unidos, resgatou a expressão já no contexto histórico do Direitos Civis, mas não se limitou a promover grupos étnico-raciais (Guimarães, 1999; Skrentny, 1996).

No Brasil, tais políticas foram adotadas com o nome de "ações afirmativas", provavelmente por influência estadunidense, apenas a partir do processo de redemocratização, quando diferentes grupos e organizações sociais, antes silenciados pelo regime autoritário, passaram a demandar direitos de maneira organizada e pública. Amplamente documentadas a partir dos estudos de

mobilidade social de Carlos Hasenbalg (1979) e Nelson do Valle Silva (1978), as desigualdades raciais ganharam crescente visibilidade pública a partir do final dos anos 1990, com destaque para as análises sobre desigualdades raciais feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Paiva e Almeida, 2010). Além de um movimento transnacional em direção a políticas identitárias, a militância do Movimento Negro, por meio de suas variadas organizações, foi fundamental para a consolidação do debate público sobre as desigualdades e a discriminação racial no Brasil, assim como a receptividade dessas demandas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, em especial, pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).

Na Índia, país precursor na adoção dessas políticas, a expressão utilizada é "políticas de reserva", e não "ação afirmativa" (ver capítulo 3). A primeira leva de políticas, instituídas pela Constituição de 1950, tinha como beneficiários somente os *dalits* e as *scheduled tribes* (comunidades rurais de baixíssimo *status* no sistema hindu). É difícil determinar se esses grupos são étnicos ou raciais. Os *dalits* têm sua condição definida pelo sistema de castas hindu, mas estão fora dele. A cor da pele também é um dos marcadores de *status* na Índia, mas está longe de ser suficiente para determinar a posição social. Em suma, o sistema indiano de hierarquização social não pode ser facilmente traduzido pelos conceitos de etnia – que implica percepções de alteridade cultural – ou raça –, percepções em geral baseadas em traços fenotípicos – da maneira como essas categorias são adotadas em sociedades pós-coloniais do ocidente, como Estados Unidos e Brasil.

Nossa definição de ação afirmativa é ampla o suficiente para abarcar as situações em que ela é empregada para grupos étnicos e para grupos racializados, assim como para o caso indiano. Isso porque basta que o grupo beneficiado tenha sido objeto de discriminação sistemática. O mesmo podemos dizer de grupos que são

objeto de discriminação por gênero, sexo, local de moradia, região de origem, deficiência ou qualquer outra condição de vida que seja usada como fator de diferenciação social. Todos são contemplados por nossa definição ampla de ação afirmativa.

Na verdade, nossa definição revela algo que as discussões sobre o conceito de ação afirmativa geralmente deixam de lado. Tais políticas têm um parentesco bastante próximo com outras políticas do Estado de Bem-Estar Social, incluindo aí sua variante desenvolvimentista. Tomemos como exemplo os programas de incentivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que conferem empréstimos a juros abaixo dos valores de mercado a setores específicos da atividade econômica. Ora, cada setor da economia (indústria de papel, de vinhos, microempresários etc.) constitui um grupo social de empresários ou produtores. Aos membros do grupo é garantido, por meio de uma política do banco, acesso privilegiado a recursos. A justificativa fundamental para que essa política exista é que ela produz um bem para toda a sociedade – por exemplo, crescimento econômico, mais justiça social, ou mesmo maior equilíbrio do desenvolvimento regional. Em outras palavras, a despeito de não serem associadas à expressão "ação afirmativa", essas políticas funcionam de acordo com os princípios normativos similares. O benefício de grupos historicamente desfavorecidos também só pode ser justificado em termos da promoção do bem comum, mesmo que esse bem comum seja o reconhecimento cultural da especificidade do grupo frente à sociedade.

Assim, o uso de categorias étnico-raciais para identificar beneficiários é apenas uma entre várias modalidades de ação afirmativa, ainda que essa seja de longe a variedade historicamente mais relevante em países como Brasil e Estados Unidos e a que mais suscita clamor no debate público. Não deve nos escapar a ironia de a destinação de vultosos recursos públicos para empresas privadas não ser objeto de tanta resistência quanto as políticas com orça-

mento bem mais acanhado que atendem a centenas de milhares de pessoas pertencentes a grupos historicamente discriminados. Na verdade, categorias usadas em cada política de ação afirmativa, sejam elas sociais, econômicas, culturais ou raciais, não são todas equivalentes ou igualmente justificáveis. Um programa público para conferir descontos no imposto de renda para pessoas que têm renda superior a R$ 10 milhões por ano não deveria ser considerado justo. Por outro lado, se aceitamos como justas as políticas de incentivo do BNDES ou o desconto para idosos no transporte público, não podemos descartar como injusta uma política de ação afirmativa para pretos e pardos pelo simples fato de ela constituir uma distribuição assimétrica de recursos públicos que privilegia determinado grupo social. Isso porque o mecanismo de todas essas medidas é o mesmo. Resta-nos examinar a possibilidade de objeção, no caso, ao uso da categoria racial como critério.

Ainda no que tange o aspecto conceitual da ação afirmativa, é crucial entender a diferença entre discriminação positiva – aquela que tem por fim a promoção de um maior bem-estar do grupo discriminado – e discriminação negativa – aquela que contribui para sua miséria e ruína (Castel, 2007). Aqui a palavra "discriminação" é tomada no sentido puramente cognitivo, de separação, distinção, e não está associada a um julgamento negativo, como muitas vezes acontece na linguagem comum. No debate público sobre ação afirmativa, é muito frequente encontrarmos pessoas que não reconhecem a diferença entre as duas coisas, ou mesmo reduzem a discriminação à sua modalidade negativa. Tal distinção, contudo, tem consequências morais profundas. Ao não reconhecermos a distinção entre essas duas formas de discriminação, tornamo-nos incapazes de perceber a distância moral que há entre, por exemplo, os campos de concentração nazistas e uma política que aumenta o número de pretos e pardos na universidade pública. Confundir discriminação positiva com negativa, isto é, tratar

todo tipo de discriminação como se fosse “a mesma coisa”, é insustentável.

Cotas ou bônus?

Cotas e bônus são modalidades de ação afirmativa. Cotas correspondem à reserva de uma porcentagem ou número fixo de postos disponíveis para serem preenchidos por beneficiários pertencentes a determinado grupo, enquanto a ocupação dos postos ou vagas restantes é decidida de acordo com as formas tradicionais de competição. Nos processos de seleção que funcionam principalmente com critérios quantitativos, como as notas de corte no vestibular, o bônus corresponde a pontos extras dados aos candidatos provenientes de determinados grupos. No caso de procedimentos que incluem critérios qualitativos, o fato de o candidato pertencer a um grupo específico é considerado positivo na avaliação geral.

Essas duas modalidades de ação afirmativa podem ser equivalentes. Isso acontece quando bônus são usados para aprovar um número fixo de candidatos de determinado grupo de beneficiários. Na prática, contudo, raramente é esse o caso. Os programas de cotas em geral mantêm a proporção entre o número de beneficiários e o número de vagas disponíveis para todos, enquanto o desempenho real dos grupos pode variar um em relação ao outro. O bônus, por outro lado, não garante que a inclusão dos beneficiários seja significativa, a menos que as pessoas responsáveis pelas admissões ou contratações estejam dispostas a ajustar as regras para incluir os beneficiários das minorias que, de outra forma, não se qualificariam. Nesse caso, no entanto, o programa seria equivalente a uma meta numérica mínima.

Grupos beneficiados

Um dos argumentos mais comuns contra as ações afirmativas, levantados tanto em debates públicos quanto na literatura acadêmica, é que os programas voltados para beneficiários de baixa renda resolveriam o problema da desigualdade, uma vez que a maioria dos grupos étnicos e marginalizados pertence às "classes mais baixas". Essas políticas sociais, assim, teriam a vantagem de evitar a estigmatização dos beneficiários das minorias, mas não se estenderiam aos indivíduos de alta renda também pertencentes a grupos minoritários. A objeção mais comum a esse tipo de argumento consiste em demonstrar que o foco explícito no público-alvo é crucial para evitar que ele não seja preterido, o que acontece quando os potenciais beneficiários não têm acesso real aos programas.

De acordo com um modelo proposto por William Darity Jr. et al. (2011) e testado com dados dos Estados Unidos e da Índia, as políticas de ação afirmativa baseadas exclusivamente na classe não incluem membros de grupos étnicos e raciais discriminados. Usando inferência estatística, os autores mostram que a adoção de critérios de classe, quando comparados aos critérios raça/casta/etnia, produz resultados muito diferentes. Quando a ação afirmativa utiliza a variável de renda como *proxy* para classe social, o número de beneficiários potenciais provenientes de grupos desfavorecidos cai significativamente, ao passo que o número de potenciais beneficiários pertencentes a grupos que não são discriminados aumenta. Quando a ação afirmativa atende diretamente às minorias sub-representadas, ela tem maior probabilidade de sucesso na introdução de membros desses grupos em ocupações-chave e posições sociais, promovendo a diversificação étnica das elites sociais. Em alguns de nossos estudos sobre o sistema de bônus aplicado a grupos socioeconômicos na Universidade de Campinas, por exemplo, mostramos como a inclusão de grupos raciais foi mínima (Venturini e Feres Júnior, 2016).

O sucesso da ação afirmativa baseada em critérios socioeconômicos depende também do perfil demográfico da população. Por exemplo, na África do Sul, onde os negros compõem 88,5% da população, tais políticas poderiam ser bem-sucedidas na inclusão da maioria de negros pobres. Todavia, nos Estados Unidos, onde a população negra é de 13,5% do total, o risco de erro de foco é muito maior.

Procedimentos e resultados

Os oponentes da ação afirmativa muitas vezes culpam as políticas por serem contaminadas com problemas procedimentais ou por produzirem resultados escassos ou mesmo negativos. Nessa linha de raciocínio, pode-se encontrar afirmações como: a ação afirmativa diminui a eficácia e a eficiência dos serviços e instituições que a adotam; não lida com a pobreza e a desigualdade; beneficia sobretudo uma camada de indivíduos mais bem-sucedidos dentro do grupo beneficiário, o que na Índia se chama de argumento do *creamy layer* (ou nata); embora seja apresentada a princípio como temporária, torna-se permanente após a implementação, tendo em vista que os grupos de beneficiários aumentam imensamente o custo político de extinção; e gera ou aprofunda divisões étnicas e ressentimento de alguns grupos sociais em relação aos outros. O argumento sobre a diminuição da eficiência dos serviços e das instituições é particularmente comum nos países em desenvolvimento, como Índia e África do Sul, onde a ação afirmativa é muitas vezes acusada de ser a causa de evasão de talentos e do atraso econômico e científico.

Note-se, no entanto, que a ação afirmativa não elimina a avaliação das qualificações dos candidatos. Pelo contrário, ela pode ser vista como um instrumento para identificar talentos que de outra forma seriam perdidos por causa da pobreza e de outros obstáculos sociais produzidos pela discriminação. Além disso, pesquisas

empíricas mostram que a ação afirmativa não é incompatível com a eficiência institucional. Por exemplo, um estudo comparando o desempenho dos alunos beneficiários da ação afirmativa com o dos alunos não beneficiários na Universidade de Brasília (UnB) mostrou que os primeiros tendem, em média, a dedicar mais tempo aos estudos (Santos, 2015). Outra pesquisa realizada na Universidade Federal da Bahia (UFBA) demonstrou que os beneficiários da ação afirmativa apresentam, em média, notas superiores às dos não beneficiados em 56% das carreiras universitárias (Peixoto et al., 2016). Quando apenas as 16 carreiras mais competitivas são consideradas, os beneficiários superam os não beneficiários em 61% delas. Além disso, estes e outros estudos realizados nas universidades públicas brasileiras mais seletivas, revelam que a taxa de evasão dos beneficiários é consistentemente menor que a dos não beneficiários (Bezerra e Gurgel, 2012; Cardoso, 2008).

Em um estudo que analisou o desempenho acadêmico e a colocação no mercado de mais de 45 mil estudantes que frequentaram universidades americanas, William G. Bowen e Derek Curtis Bok (1998) concluíram que a abolição de políticas de ação afirmativa sensíveis à raça dificultaria severamente a inclusão de minorias nessas universidades. Entre outras coisas, os autores mostram que a diferença nas notas de negros e brancos no SAT, espécie de ENEM estadunidense, prevê apenas 20% da diferença em seu desempenho de graduação.

Concentrando-se na ação afirmativa no mercado de trabalho, Cecilia Conrad (1995) defende que tanto as despesas públicas como as privadas relacionadas a programas de ação afirmativa, bem como seu impacto na produtividade industrial, são pífias. No entanto, apesar do argumento recorrente que a ação afirmativa ameaça a produtividade econômica e sobre o desempenho geral das instituições e serviços, nenhum corpo de análises e evidências empíricas sólidas foi produzido para corroborar tais reivindicações.

A ação afirmativa também foi acusada de não poder combater a grave desigualdade social, já que não é capaz de beneficiar os indivíduos e grupos sociais mais marginalizados. Alguns apoiadores responderam a esse questionamento argumentando que os programas não devem ser concebidos como um remédio para todos os tipos de desigualdades sociais e que devem ser combinados com outras medidas que possam aliviar formas mais agudas de exclusão. Outros argumentam que tais políticas têm um efeito multiplicador que pode acabar beneficiando os membros do grupo familiar e social do beneficiário direto, ampliando, dessa maneira, seu impacto social. Além disso, há defensores das ações afirmativas que as concebem principalmente como medidas para diversificar as elites sociais, tornando-as mais representativas do perfil étnico de toda a população, ou como uma ferramenta para criar modelos que podem, então, inspirar outros membros de grupos minoritários a alcançar objetivos mais elevados.

Em relação ao caso da Índia, Weisskopf (2004) resumiu os seguintes benefícios decorrentes das políticas de reserva: (1) a integração de *dalits* e *adivasis* à elite escolarizada; (2) o bom desempenho desses grupos beneficiários no ensino superior e no mercado de trabalho, o que ajudou a aumentar a legitimidade do sistema democrático do país; (3) uma distribuição mais justa do capital social, ou seja, das redes sociais que facilitam o acesso às oportunidades de emprego; (4) um impulso motivacional para estudantes beneficiários; e (5) uma redistribuição parcial da renda, concentrada nos estratos mais altos dos grupos beneficiários. Este último achado conduz a uma crítica comum levantada contra a ação afirmativa: que ela só é capaz de beneficiar os estratos mais altos do grupo-alvo, a nata ou *creamy layer*. Alguns formuladores de políticas recorreram a uma combinação entre limitações de renda e outros critérios socioeconômicos em e categorias étnicas e raciais como remédio contra esse problema. Esses remédios geraram oposição daqueles que argumentam que essas medidas impedirão

os membros mais capazes de minorias discriminadas de alcançar posições de *status* social e riqueza.

O argumento de que a ação afirmativa exacerba divisões étnicas e ressentimento entre diferentes grupos sociais é comum no debate público em torno dessas políticas. Na Índia, a segunda onda de políticas de reserva, na verdade, causou reações violentas. Por outro lado, países como a Malásia e a África do Sul conceberam a ação afirmativa como meio de produzir reconciliação nacional e aumentar a integração em sociedades que por muito tempo foram profundamente divididas por percepções raciais e étnicas.

É exagerada a acusação de que a ação afirmativa é criada a princípio como uma medida provisória, e que é perpetuada porque os políticos não estão dispostos a arcar com o custo de perder o apoio dos grupos beneficiários. Na verdade, nos Estados Unidos, desde o final da década de 1970, vários programas de ação afirmativa foram cancelados ou seu alcance foi bastante reduzido pelas autoridades locais, estaduais e federais. Por outro lado, em países como a Índia, os primeiros programas continuam em vigor após seis décadas, e não há sinal de que eles serão significativamente alterados ou encerrados no futuro próximo. Em suma, evidências empíricas apontam para a conclusão de que a duração dos programas de ação afirmativa é muito dependente dos contextos políticos nacionais e subnacionais.

Pode-se dizer, no entanto, que, apesar de alguns contratempos, a ação afirmativa está se espalhando pelo mundo, e cada vez mais países, empresas e instituições adotam algum tipo de programa de igualdade de oportunidades. Cada vez mais, essas associações tomam consciência de que proporcionar tratamento preferencial aos indivíduos pertencentes a grupos discriminados pode ser uma maneira justa e eficiente de promover a igualdade, a justiça e um melhor ambiente social. Em uma palavra, a ação afirmativa está se tornando uma política de Estado disseminada. Vale frisar que seu princípio básico é o mesmo que sustenta políticas próprias

do Estado de Bem-Estar Social: a igualdade formal pode e deve ser violada topicamente para promover o maior bem comum. E esse maior bem comum é muitas vezes o gozo real dos mesmos direitos civis e políticos da cidadania que o liberalismo constitucional conservador promete há muito, mas até agora não conseguiu entregar.[2]

[2] Isso não impede que esse gênero de política possa ser instrumentalizado em outros regimes políticos. Há inúmeros exemplos de países que adotaram tais políticas em contextos de franco avanço de projetos neoliberais. Ainda assim, o princípio da equidade e de uma igualdade substantiva encontra-se no seu cerne conceitual.

Capítulo 2
Justificações para as ações afirmativas

Nas democracias contemporâneas, qualquer política (pública) tem que ser publicamente justificada.[1] Tal justificação se dá em vários foros: imprensa, academia, legislativo, tribunais etc. Cada um deles constitui um campo discursivo institucionalmente estruturado, com as próprias linguagens técnicas, argumentos característicos, procedimentos de produção de decisões etc. Apesar das diferentes linguagens técnicas que definem cada um desses campos discursivos, há um substrato normativo (moral) comum que baseia os argumentos de justificação de uma política pública. Ou seja, a justificação legislativa, jurídica ou mesmo acadêmica de determinada política não pode ser totalmente incompreensível para o público engajado em sua discussão ou inaceitável para a maioria dos grupos que participam do debate público. As políticas de ação afirmativa para o ensino superior que foram implantadas no Brasil fornecem um exemplo dessa relação dialógica entre justificações públicas e institucionais. Acontece que, devido à natureza eminentemente retórica e não raro inflamada da argumentação pública e à novidade de tais iniciativas, nem sempre os argumentos de justificação são claramente expressos e articulados nos vários discursos que tratam do tema.

[1] Essa realidade é quase um trocadilho pronto, pois a política é pública duplamente: porque visa a produzir um bem público e porque precisa ser publicamente justificada. Na verdade, as duas coisas estão umbilicalmente ligadas, pois o teste de justificação consiste em mostrar que seu objetivo é de fato um bem público.

Examinaremos, neste capítulo, três argumentos fundamentais de justificação das políticas de ação afirmativa: reparação, justiça distributiva e diversidade. Historicamente, esses três argumentos têm sido os pilares sobre os quais se assenta a justificação de tais políticas, seja no Brasil ou em outros países onde elas são empregadas. Nem sempre os três estão presentes em determinado momento histórico, nem sempre os argumentos presentes são equipotentes em cada discurso, mas uma coisa é certa: onde quer que a ação afirmativa tenha sido implantada, pelo menos um desses argumentos foi usado em sua justificação pública.

Ao invés de partirmos para um tratamento abstrato e puramente filosófico dos três argumentos, optamos por uma abordagem que mistura análise conceitual e contextualização histórica. Assim, num primeiro momento, examinaremos a evolução do discurso sobre ação afirmativa nos Estados Unidos, chamando atenção para a mudança dos argumentos de justificação ao longo da história recente daquele país. Em seguida, faremos um rápido apanhado da maneira como a implantação de políticas de ação afirmativa para a admissão de negros no ensino superior no Brasil tem sido justificada. Paralelamente, identificaremos alguns problemas e virtudes gerados pelo uso de cada modalidade justificativa no contexto brasileiro, destacando as categorias de definição racial que lhe são próprias.

Histórico das três justificações no mundo

A Índia é o país com a mais longa experiência histórica com políticas de ação afirmativa, que começaram a ser implantadas ainda sob o domínio colonial inglês e depois foram ratificadas pela Constituição de 1947, com o país já independente (Weisskopf, 2004). No contexto indiano, quatro princípios de justificação das políticas de ação afirmativa são utilizados: (1) compensação – também chamada aqui de reparação – por injustiças cometidas

no passado contra determinado grupo social; (2) proteção dos segmentos mais fracos da comunidade – cláusula definida do artigo 46 da Constituição indiana, que tinha a promoção dos *dalits* (intocáveis) como principal objetivo, mais tarde alargado para outros segmentos sociais minoritários; (3) igualdade proporcional – a ideia de que as oportunidades de educação e emprego devem ser distribuídas em proporção ao tamanho relativo de cada grupo na sociedade total; e (4) justiça social, na qual o conceito de justiça distributiva se encaixa – de acordo com esse princípio, a ação afirmativa se justifica simplesmente pela constatação de desigualdades que são grupo-específicas e, portanto, passíveis de se tornar objeto de políticas públicas (Seenarine, 2004).

A tipologia das justificações da ação afirmativa na Índia não é idêntica à proposta por nós (reparação, justiça distributiva e diversidade), mas a convergência das categorias é significativa. A proteção aos segmentos sociais mais fracos pode ser compreendida como uma forma de reparação ou mesmo de justiça distributiva, dependendo de como a justificação é substantivamente articulada. A igualdade proporcional, por seu turno, pode ser também expressa em termos de justiça social, isto é, a sub-representação persistente de grupos em posições de prestígio e poder pode certamente ser interpretada como uma forma de distribuição viciada, produto de mecanismos de discriminação que operam contra alguns grupos sociais. Por fim, tanto a proteção dos segmentos discriminados quanto o princípio da igualdade proporcional podem ser traduzidos em termos de diversidade, um elemento importante de nossa tipologia, ainda que essa possibilidade de tradução dependa em grande parte da maneira como definimos diversidade, dado que o termo é empregado com significados diversos.

A tipologia tripartite de argumentos de justificação das políticas de ação afirmativa examinadas também pode ser aplicada a outro caso nacional paradigmático: o dos Estados Unidos da América. É a experiência estadunidense, e não a indiana, a mais

significativa para o caso da ação afirmativa no Brasil. As razões são múltiplas. Primeiro, de maneira mais geral, temos similaridades históricas compartilhadas com os Estados Unidos, como o fato de sermos as maiores colônias europeias a utilizar extensamente o trabalho escravo de africanos e seus descendentes no Novo Mundo. Segundo, somos muito influenciados pela cultura estadunidense, que é particularmente forte nos países do continente americano. Terceiro, no bojo dessa influência, aparece com visibilidade a cultura negra daquele país, que acumula um passado rico de lutas contra a discriminação racial. Ou seja, por razões de poder imperial e de protagonismo histórico, o movimento negro americano e suas formas de luta, mobilização e conquista tornaram-se referenciais importantíssimos para o movimento negro brasileiro. Quarto, a dominância do *American way* de lidar com a questão racial em organismos internacionais e fundações de fomento e a dependência do Brasil em relação a essas instituições também contribuem para a recepção da ação afirmativa de modelo americano no Brasil. É preciso levar em conta que a atitude de considerar tabu o tema das relações raciais em nosso país, algo muito corrente nos tempos em que a ideologia da democracia racial era hegemônica, contribui para que os movimentos sociais que lidam com questões de discriminação racial não encontrem canais domésticos de suporte e, portanto, dependam em grande medida de fontes externas para garantir a continuação e o desenvolvimento de suas atividades. E, por último, não necessariamente em ordem hierárquica de importância, temos a influência estadunidense na academia brasileira, que cresceu muito ao longo do século XX e começo do XXI.

Enfim, dado que a recepção da ação afirmativa no Brasil se deu quase exclusivamente via Estados Unidos, seja por importação, cópia, adaptação ou reinterpretação, é razoável e expediente que identifiquemos o que nos chega dessa experiência. A análise que se segue não pretende de maneira alguma exaurir os aspectos históricos e teóricos suscitados pela experiência norte-americana.

O objetivo aqui não é a fidelidade histórica estrita, mas examinar como cada modalidade de justificação foi articulada lá e, em um segundo momento, como funciona quando aplicada ao contexto brasileiro.

Na primeira metade da década de 1960, época em que a ação afirmativa começou a ser implantada nos Estados Unidos, duas justificativas dominavam: a reparação e a justiça social. O primeiro argumento, o da reparação por discriminação histórica, está fortemente presente, por exemplo, no discurso proferido pelo presidente Lyndon B. Johnson aos formandos da turma de 1965 da Universidade de Howard. Ao comentar a abolição da escravidão naquele país, Johnson (apud Curry e West, 1996) observa: "A liberdade, *per se*, não é suficiente. Não se apagam de repente cicatrizes de séculos proferindo simplesmente: 'agora vocês são livres para ir aonde quiserem e escolher os líderes que lhes aprouverem'". Reforçando o apelo à reparação, Johnson faz uso de uma metáfora que remete aos grilhões do passado: "Não se pode pegar um homem que ficou acorrentado por anos, libertá-lo das cadeias, conduzi-lo, logo em seguida, à linha de largada de uma corrida, dizer 'você é livre para competir com os outros' e assim pensar que se age com justiça".

Também naquele discurso, acoplado ao argumento da reparação, Johnson enuncia aquilo que poderia se chamar de fulcro normativo da ação afirmativa: a ideia de igualdade substantiva. As expressões "*affirmative action*" e "*substantive equality*", que mais tarde se tornariam paradigmáticas, não são utilizadas no famoso discurso, mas seus conceitos estão presentes no argumento de que a igualdade não deve ser apenas um direito formal, uma teoria, mas sim uma igualdade de fato; um resultado e não um mero procedimento. Rejeitando o aspecto negativo da liberdade puramente formal, Johnson acrescenta que se trata ali de promover não somente a liberdade, mas também a oportunidade.

Devemos nos deter por um momento sobre essa ideia de igualdade substantiva, que chamamos de fulcro normativo da ação afirmativa, pois ela é o principal elemento de uma concepção de justiça social presente no discurso. Na doutrina liberal clássica, ou pura, o Estado é o lócus do valor da igualdade: é só perante o Estado, ou melhor, por meio de leis que garantem direitos universais negativos (mormente civis), que os cidadãos são verdadeiramente iguais (Honneth, 1995). A igualdade, nessa concepção, é uma igualdade formal em relação a direitos e deveres. Em contraposição ao Estado, temos o Mercado, o reino da desigualdade, onde impera, idealmente, o valor do mérito: cada um é premiado de acordo com o valor que a sociedade dá aos seus talentos e habilidades (Hayek, 1960). Nesse modelo liberal puro, as leis do Estado não podem (ou não devem) interferir com os critérios de mérito que "brotam" espontaneamente do intercurso social, das necessidades, gostos e preferências coletivamente transacionadas no Mercado.

No discurso da Universidade de Howard, entretanto, Johnson trabalha com outro paradigma de relação Estado-Sociedade, que poderíamos denominar genericamente de Estado de Bem-Estar Social. Nele, Estado e Mercado não funcionam como esferas autônomas geridas por valores independentes (igualdade e mérito, respectivamente), pelo contrário, o valor da igualdade adquire, em algumas instâncias, proeminência sobre o mérito e passa a regular parcialmente sua operação. Ou seja, o Estado subtrai recursos do mercado por meio de taxas, impostos e tarifas e os redistribui com a finalidade de promover uma igualdade maior. Trata-se aqui já de uma concepção de igualdade substantiva. Coerentemente, a crítica mais forte dos welfaristas aos liberais puros é a de que, sem um mínimo de igualdade de fato, não é possível haver sequer a igualdade de direitos civis e políticos (Habermas, 1989). Ainda nesse argumento, se reconhece que a igualdade legal não é um fim em si mesma e pode até vir a ser, em casos específicos, um empecilho para a realização dessa igualdade substantiva básica. Entre outras coisas,

as diferenças entre os indivíduos passam a não ser mais encaradas como acidentes naturais, como em algumas versões do paradigma liberal anterior,[2] mas sim como produtos das relações sociais, da maneira como a sociedade se organiza. Portanto, aptidões e qualidades exercitadas por indivíduos em processos competitivos – as condições iniciais da competição, que, no modelo liberal, estavam fora do alcance das leis – passam a ser objeto importante de legislação, de políticas públicas.[3]

Mesmo que comumente associado a políticas públicas de caráter universal, o que é um erro, o Estado de Bem-Estar Social em seus primórdios já operava por meio de ações focalizadas que promoviam o que mais tarde se denominou "discriminação positiva": identificação de setores sociais que são um "problema" e canalização de recursos e ações para atendê-los. Políticas keynesianas de proteção de setores estratégicos da economia, investimentos públicos pesados em áreas carentes,[4] investimento em habitação popular, seguro desemprego etc. são exemplos disso. Logo, tendo em vista essa rápida radiografia dos pressupostos normativos do Estado de Bem-Estar Social, podemos ver que as políticas de ação afirmativa não são de fato inovações, pois não alteram fundamentalmente esses pressupostos. Basta que concordemos com o diagnóstico de que o racismo, ou a discriminação racial, existe e opera produzindo um grau não desprezível de desigualdades; de que as políticas públicas de natureza exclusivamente universal não têm contribuído com efeito para diminuir essas desigualdades; e de que a legislação antidiscriminação, de natureza meramente punitiva,

---

[2] Para o argumento contra o Estado de Bem-Estar, inclusive no tocante à redistribuição social da riqueza, que é produto dos talentos naturais dos indivíduos, ver Nozick (1974).

[3] Para uma defesa do papel redistributivo do Estado de Bem-Estar Social, ver Rawls (1971).

[4] Como, por exemplo, o programa de investimentos públicos no Vale do Rio Mississippi durante o New Deal do presidente norte-americano Frankin Delano Roosevelt (1933-1945).

não é eficaz para promover o bem-estar das vítimas de racismo para concluirmos, dentro desse paradigma, que medidas especiais de promoção daqueles que sofrem tal discriminação podem ser necessárias. Foi isso que os democratas norte-americanos do início da década de 1960 fizeram. O direcionamento de políticas do Estado de Bem-Estar Social para atender a grupos étnico-raciais foi uma inovação da era dos Direitos Civis nos Estados Unidos que não altera as bases normativas do sistema jurídico-político.

Se no discurso da Universidade de Howard temos uma mistura de reparação com justiça social, na Executive Order[5] 10.925 de 1961, produzida pelo governo de John F. Kennedy,[6] e no Civil Rights Act de 1964, dois textos legislativos fundamentais para a criação da ação afirmativa nos Estados Unidos, o que se tem é exclusivamente uma concepção de justiça social do tipo welfarista, enunciado acima, sem referências à reparação de crimes do passado. Os textos determinam ações positivas contra a discriminação por raça, credo, cor ou origem nacional, mas não fazem menção a grupos específicos nem a discriminações históricas. Ou seja, em tese qualquer grupo discriminado segundo uma dessas categorias estaria apto a ser promovido por ações afirmativas. Não podemos, contudo, nos fiar exclusivamente no texto e esquecer que a ideia de reparação era muito forte no contexto histórico do Civil Rights Movement e de competição política acirrada entre democratas sulistas e republicanos racistas também do Sul do país, como, por exemplo, George Wallace. Em suma, não há dúvida de que, naquele contexto, tanto a Executive Order 10.925 quanto o Civil Rights Act foram interpretados como ações com o objetivo de remediar a discriminação histórica contra os negros nos Estados Unidos (Rawls, 1993). Por fim, devemos notar que essas duas normas, uma

[5] Uma Executive Order é, como o nome sugere, um comando exarado pelo presidente dos Estados Unidos que tem por objeto ações governamentais e tem a força de lei.

[6] Criando o President's Committee on Equal Employment Opportunity.

de origem executiva e outra de origem legislativa, operam submetendo ao princípio de igualdade os critérios de "mérito" eleitos pelo mercado, cerceando, assim, a liberdade que agências públicas e empresas que firmavam contratos com o governo tinham de escolher seus empregados da maneira como melhor lhes aprouvesse.

A justificação da ação afirmativa como reparação pelo passado de discriminação continuou operante nos Estados Unidos por décadas a fio. Vejamos alguns exemplos importantes de decisões sobre o tema na Suprema Corte, instituição fundamental para os rumos dessa política naquele país. No famoso caso Regents of the University of California v. Bakke (1978),[7] o juiz Thomas E. Brennan usa do argumento da reparação para defender a distinção entre o uso do critério de raça com o fim de prejudicar pessoas e com o fim de promover aqueles que sofrem discriminação racial por parte de outros segmentos sociais. Para Brennan, a discriminação com fins positivos "remedia as desvantagens infligidas às minorias pelo preconceito racial do passado".[8] Em outro caso da Suprema Corte paradigmático quanto à ação afirmativa, Adarand Constructors, Inc. v. Peña,[9] o veredito da maioria diz que o uso de medidas reparatórias baseadas no critério da raça (ação afirmativa) só passa pelo escrutínio estrito devido à "infeliz persistência da prática e dos efeitos perversos da discriminação racial contra grupos minoritários nesse país" (Graham, 1990).[10]

---

[7] Regents of the University of California v. Bakke, de 1978, foi primeiro caso sobre ação afirmativa a alcançar a Suprema Corte estadunidense. A decisão do caso, relatada pelo juiz Powell, reza que a reserva de número fixo de vagas (cotas) é inconstitucional, enquanto o uso do critério raça, em meio a outros, para a admissão de candidatos à universidade seria prática legal. Tal decisão criou um padrão ao qual a Suprema Corte retornaria em casos futuros sobre ação afirmativa por ela julgados.

[8] 438 U.S. 265 (1978).

[9] 515 U.S. 200 (1995).

[10] O escrutínio estrito significa que a Corte só pode declarar uma política legal se aceitar o argumento de que ela promove um "interesse imperativo de Estado" e que todas as medidas tomadas no âmbito daquela política devem ser estritamente talhadas para realizar esse interesse (Caplan, 1997).

O argumento da reparação não resistiu incólume à passagem do tempo. Na verdade, como as medidas legislativas já examinadas apontavam, a ação afirmativa foi legalmente aberta a qualquer grupo ou minoria que pudesse se apresentar como vítima de discriminação, por raça, cor, credo ou origem nacional. Em parte, isso aconteceu porque o argumento da justiça social, francamente dominante nessas medidas, foca explicitamente a desigualdade do presente e não o acúmulo de injustiças passadas: a mera constatação da desigualdade presente é suficiente para justificar ações corretivas.[11] Dessa maneira, diferentes minorias da sociedade estadunidense passaram ser objeto de políticas de oportunidades iguais, isto é, ação afirmativa. Por exemplo, à época do caso Bakke, o curso de Medicina da Universidade da Califórnia em Davis tinha cotas para negros, chicanos, asiáticos e indígenas. Portanto, para o argumento puro da justiça social, a distinção entre as minorias que "optaram" por imigrar para o país e os negros que vieram originalmente contra sua vontade perde relevância. Se, por um lado, a multiplicação de minorias qualificáveis para políticas de ação afirmativa contribuiu para legitimar essa prática como mecanismo de luta contra as desigualdades produzidas pelo racismo e pela intolerância, por outro, ela diluiu o peso que a narrativa histórica da escravidão e a discriminação histórica dos negros tinha na justificação da ação afirmativa.

O argumento da justiça social, por sua vez, sofreu ainda mais corrosão histórica. A partir do fim da década de 1970 e mais fortemente com a eleição de Ronald Reagan para dois mandatos presidenciais consecutivos, o Estado de Bem-Estar Social estadunidense, que tomou grande impulso ao longo dos mandatos de Franklin Delano Roosevelt e atingiu seu auge sob Lyndon B. Johnson, começa a ser desmontado.[12] Não é coincidência que as ferramentas

---

[11] Para um tratamento mais detalhado da justificação aqui chamada de justiça social, ver Feres Júnior (2013).

[12] Para uma breve mas arguta análise desse processo, ver Hirschman (Davis, 2001).

ideológicas usadas nesse desmanche são quase todas extraídas do liberalismo clássico, mesmo que, ironicamente, o governo Reagan praticasse uma modalidade de keynesianismo belicista. A Suprema Corte antecipou esse *Zeitgeist* restringindo gradativamente o escopo da ação afirmativa e por algumas vezes colocou sua constitucionalidade em risco. Já em 1978, em Regents of the University of California v. Bakke, a Corte decretou a inconstitucionalidade da política de cotas, ainda que tenha preservado a possibilidade de usar a raça como critério de admissão.

De Bakke aos dias de hoje, a Suprema Corte produziu decisões que contribuíram para cercear a ação afirmativa ainda mais. Para citar alguns exemplos: Wygant v. Jackson Board of Education (1986),[13] City of Richmond v. J. A. Croson Co. (1989)[14] e Adarand Constructors, Inc. v. Peña (1995) – nesses dois últimos se ratificou o critério de escrutínio estrito para o uso da raça como parâmetro em políticas de ação afirmativa. Por fim, temos os casos Gratz v. Bollinger[15] e Grutter v. Bollinger[16], ambos de 2003. No primeiro, que questiona o programa de admissão à graduação da Universidade de Michigan, por uma votação de 6 a 3, a Suprema Corte declarou inconstitucional o critério de pontos adicionais para minorias; no segundo, que se refere aos critérios de seleção da Escola de Direito da mesma instituição, por 5 a 4, a Corte reafirmou a opinião do ministro Powell no caso Bakke de que a raça pode ser usada como critério de admissão para garantir a diversidade na sala de aula.

Além das restrições impostas pela Suprema Corte, estados como Califórnia, Washington, Michigan, Nebraska, Arizona, New Hampshire, Oklahoma e Texas, usando de sua autonomia federativa, baniram as políticas de ação afirmativa parcial ou totalmente.

[13] 476 U.S. 267 (1986).
[14] 488 U.S. 469 (1989).
[15] 539 U.S. 244 (2003).
[16] 539 U.S. 306 (2003).

Na decisão do caso Bakke, aparece o terceiro argumento de justificação das políticas de ação afirmativa que queremos examinar aqui: a diversidade. Essa é a principal justificativa usada pelo juiz Powell, o relator da decisão, para defender a preservação do uso da raça como critério de seleção. Aplicando já o escrutínio estrito, Powell argumenta que a diversidade na sala de aula é um interesse de Estado imperativo (*compelling State interest*), pois contribui para a qualidade da experiência universitária na graduação e pós-graduação. Ao mesmo tempo, o juiz decide que raça e etnia não devem ser os únicos critérios usados para produzir diversidade, há que se considerar outros, como, por exemplo, origem social, origem geográfica, aptidões etc.

Ainda no âmbito da Corte, o argumento pró-diversidade de Powell foi usado repetidas vezes. A mais recente se deu na decisão do caso Grutter v. Bollinger, sobre o programa de ação afirmativa da Universidade de Michigan. Assim como em Bakke, a Corte novamente se dividiu, e a juíza responsável pelo voto de minerva, Sandra O'Connor, baseou sua decisão no argumento da diversidade. Ratificando explicitamente a decisão anterior de Powell, O'Connor rejeitou o uso da raça como critério exclusivo, mas permitiu sua aplicação em combinação com outros critérios no julgamento das qualidades e aptidões individuais de cada candidato.

É importante notar que em ambos os casos, Bakke e Grutter, a diversidade é colocada como um bem para aqueles que desfrutam do serviço, no caso a educação superior, e não propriamente um bem para um grupo socialmente discriminado. Isto é, a finalidade não é promover o grupo discriminado e, assim, produzir maior bem-estar social geral, que seria a justificação fundamental do argumento tanto da justiça social quanto da reparação; mas simplesmente contribuir para a melhoria da qualidade da educação. É claro que sempre podemos argumentar que a melhoria da qualidade da educação acaba por contribuir para a sociedade como um todo, como um efeito cascata, mas tal argumento não é claramente

expresso na opinião desses juízes, que falam, sim, da promoção de maior entendimento inter-racial e da demolição de estereótipos raciais, mas sempre no âmbito estrito da universidade.

Os casos da Universidade de Michigan revelaram também uma versão um pouco mais crua do argumento da diversidade, aquela usada pelos vários *amici curiae* que acompanharam o caso com o interesse explícito na preservação das políticas de ação afirmativa. Entre eles temos empresas gigantes, como Microsoft, Boeing, General Motors, Merck e outros sessenta nomes da lista da revista *Fortune*, as universidades mais afamadas do país e forças armadas em peso – isso num contexto em que o presidente George W. Bush se declarou publicamente contra a manutenção da ação afirmativa. Sobretudo no caso dos militares, a diversidade aparece como uma necessidade de garantir o fluxo de recrutas, uma vez que, para os brancos americanos, a carreira militar se tornou pouco interessante. Algo similar acontece com as empresas privadas, cada vez mais dependentes da mão de obra das minorias. Ou seja, nesses casos, não se trata propriamente de um interesse nacional imperativo, mas de um interesse corporativo de autopreservação.

A ascensão do argumento da diversidade não se deu só na Corte. O termo ganhou muita popularidade no cenário político e institucional estadunidense nas últimas décadas, tornando-se central em discursos multiculturalistas e na justificação das políticas da identidade. Isso não significa que não houve consequências. O argumento da diversidade dilui a ideia de reparação. A discriminação racial do passado torna-se somente um elemento entre os muitos que devem ser utilizados na seleção de candidatos. Enquanto a reparação olha mormente para o passado e a justiça social foca a desigualdade presente, a diversidade tem um registro temporal incerto, às vezes sugerindo a produção de um tempo futuro no qual as diferenças possam se expressar em todas as instâncias da sociedade. A diversidade também trabalha, em parte, contra o argumento de justiça social, pois a questão da desigualdade e da discriminação

presente se dilui em uma valorização geral da diferença, que, por seu turno, é definida em termos de cultura e etnia – conceitos mais vagos que "desigualdade" e, portanto, de operacionalização mais difícil.

A palavra "diversidade" pertence ao vocabulário da teoria do multiculturalismo, não raro associada à ideia do relativismo cultural, ou seja, de que todas as culturas e formas de vida têm um valor equivalente.[17] Essa concepção se coaduna muito bem com a defesa de direitos humanos, a intervenção de organismos internacionais, a ajuda humanitária etc., mas muito mal com os conceitos de república e nação. Ora, se todas as culturas são equivalentes, então a contribuição histórica de grupos humanos e comunidades para a consolidação nacional perde relevância. Ou seja, em sua versão abertamente multiculturalista e relativista, o argumento da diversidade preserva seu caráter avesso à valorização da história e do passado.

Não parece ser coincidência o fato de o argumento da diversidade ganhar maior destaque em comparação à reparação e à justiça social num contexto em que o Estado de Bem-Estar Social está sofrendo severo ataque, como é o caso da história recente dos Estados Unidos. Tal deslocamento retira do Estado a responsabilidade de reparar os erros históricos acumulados ao longo do processo de construção nacional e de corrigir as injustiças e assimetrias brutais produzidas pelo funcionamento do mercado. Em troca, a diversidade é investida de uma força moral incerta e intuitivamente questionável, o relativismo, e é bem mais adequada a um contexto de apagamento do nacionalismo em direção a uma ideia de sociedade como mercado e de Estado como instrumento mínimo de manutenção da ordem de mercado.

[17] Para o problema do relativismo de valores do multiculturalismo, ver Taylor (Hirschman, 1991) e Lukes (Fiscus e Wasby, 1992).

Recepção das justificações no Brasil

A recepção da ação afirmativa no Brasil reproduz aquilo que Reinhart Koselleck chamou em outros contextos de contemporaneidade do não contemporâneo: a presentificação de conteúdos semânticos acumulados ao longo da experiência histórica (Taylor, 1994). Se nos Estados Unidos os modos de justificação da ação afirmativa evoluíram e mudaram com o tempo, no Brasil eles se apresentam quase que simultaneamente.

Comecemos pela reparação. Esse é um argumento de grande apelo moral que justifica medidas compensatórias tanto para descendentes de africanos, que foram trazidos para cá à força e escravizados, quanto para indígenas e seus descendentes, que foram em grande parte dizimados ou mesmo escravizados por colonos portugueses e brasileiros ao longo da nossa história. Existe hoje um grau razoável de consenso sobre a existência de desigualdade e discriminação racial no nosso país, que essa realidade se perpetua desde os tempos de colônia e que algo deve ser feito para remediar esse problema. Não é por acaso que indígenas e afrodescendentes são os únicos grupos nomeados explicitamente na Constituição Federal de 1988, o documento mais importante da refundação do Brasil democrático, que recomenda a proteção de suas manifestações culturais por parte do Estado.

O argumento da reparação, contudo, gera alguns problemas de ordem prática em relação à concretização de direitos e benefícios por meio de políticas públicas de Estado. Se, por um lado, ele sugere um direito especial, por outro, esse direito se torna cada vez mais difuso à medida que os crimes do passado se distanciam no tempo. O paradigma liberal sob o qual se assentam nossas instituições jurídico-políticas é muito centrado no indivíduo. Em última instância, são os indivíduos que portam direitos. Portanto, reparação é mais facilmente transformada em direito de fato quando as vítimas de crimes do passado ainda estão vivas (exemplo: víti-

mas da repressão da ditadura militar). O mesmo pode ser dito em relação à imputação de responsabilidade aos perpetradores, pois direitos e culpabilidade não são facilmente transferíveis aos descendentes.

Outro problema em eleger o argumento da reparação como elemento na justificação da ação afirmativa é a identificação do recipiente de direitos. Dado que os africanos e seus descendentes formavam a imensa maioria do contingente de pessoas escravizadas, o direito de reparação dos males ocasionados pela escravidão deveria caber a seus descendentes, chamados hoje no geral de afrodescendentes. Há, contudo, dificuldades de estabelecer exatamente quem são os afrodescendentes. Apenas a título de ilustração, vamos examinar essa questão primeiro usando o critério genético, que é completamente inadmissível do ponto de vista da consecução de uma política pública. Em seus estudos de genética das populações brasileiras, Sérgio Pena e Maria Cátira Bortolini apresentam alguns dados interessantes: "Se definirmos afrodescendente como toda pessoa com mais de 10% de ancestralidade africana, podemos estimar que os afrodescendentes são 87% da população brasileira, ou seja, cerca de 146 milhões de pessoas pelo censo de 2000"(2004, p. 43).

Agora passemos a considerar a questão cotejando a informação genética com a identidade dos brasileiros:

- Os dados mostram também que 48% dos afrodescendentes brasileiros se autoclassificam como brancos.
- Há aproximadamente 28 milhões de afrodescendentes entre os brasileiros autoclassificados como brancos.
- Na Região Sul, mais de dois terços (72%) dos afrodescendentes consideram-se brancos.
- Na descendência matrilinear (DNAmt) dos que se autoclassificam brancos no Brasil, encontramos somente

> 39% de ancestralidade europeia, 33% de indígena e 28% de africana (Lukes, 2003).

Em suma, os dados mostram que a identidade racial brasileira está muito longe do *one drop rule*. Os dados da Pesquisa Mensal de Emprego de 1998[18] do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são ainda mais reveladores, pois contrastam a identificação aberta, étnica e de origem, com a categorização do IBGE (Pena e Bortolini, 2004). Somente 2,1% dos respondentes optaram por identificar sua origem como africana. Se somarmos os que optaram por origem "negra" (5,1%), o número fica apenas em 7,2%. Talvez mais importante seja notar que entre os "pardos", o grupo mais significativo de não brancos segundo as pesquisas do IBGE, somente cerca de 10% identificam uma origem africana ou negra.

É claro que parte dessa "negação" da afrodescendência é produto da ideologia do branqueamento, que é forte em nossa sociedade, e do fato de que muitas pessoas, se dada a opção, preferem não se identificar com uma categoria que sofre discriminação, optando por outras formas supostamente menos "marcadas". Contudo, em uma sociedade com instituições de matriz democrático-liberal como a nossa, não se pode ignorar completamente a identidade que os indivíduos escolhem. Ou seja, a autonomia moral de cada um é o pressuposto básico da cidadania democrática, e essa autonomia inclui fazer escolhas identitárias, por mais que elas possam parecer equivocadas aos olhos dos outros. Em suma, o argumento da reparação deve ser usado como fonte de direito difuso à ação afirmativa, mas afrodescendente parece não ser a categoria mais adequada para "atualizar" esse direito.

---

[18] A Pesquisa Mensal de Emprego de julho de 1998 cobriu cerca 90 mil pessoas de 10 anos de idade ou mais em seis áreas metropolitanas do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador e Recife.

Ao contrário da reparação, o argumento da diversidade peca pelo excesso de deferência identitária, além de também acarretar problemas de consecução. Podemos identificar pelo menos duas concepções de diversidade, ambas advindas do contexto estadunidense, que comentamos acima: uma essencialista e outra pragmática. A primeira, bem comum nos Estados Unidos, assume a existência de uma correlação entre cultura e raça e tem grande predileção pelo termo "etnia", que funciona como instrumento de racializar a cultura ou de culturalizar percepções raciais. A versão pragmática pode ser pensada por meio do conceito de modos de vida, ou seja, reconhecendo-se que em sociedades complexas há grupos de pessoas submetidos a modos de vida muito distintos (ribeirinhos, moradores urbanos, sem-terra, boias-frias, favelados etc.).

Deixemos a versão essencialista de lado por enquanto. Se tomarmos ação afirmativa em seu sentido amplo, como toda e qualquer política que vise promover minorias discriminadas, o argumento pragmático da diversidade parece correto para uma sociedade complexa como a brasileira, pois aponta para a busca de soluções que beneficiem as pessoas a partir de suas próprias experiências de vida. Mas, se a intenção é discutir especificamente políticas de ação afirmativa para ingresso no ensino superior, o argumento da diversidade, mesmo em sua versão pragmática, perde apelo e utilidade, pois teríamos que adotar um sem-número de critérios de seleção.

Ora, a legitimidade das políticas de ação afirmativa no Brasil se assenta em três fatos sociológicos muito claros: (1) o perfil socioeconômico daqueles que se identificam como pretos e pardos é similar e, por seu turno, (2) significativamente inferior ao dos brancos, e (3) juntas essas frações totalizam mais de metade da população brasileira.[19] Ou seja, ao contrário da igualdade que

[19] De acordo com dados do censo demográfico de 2010 (IBGE), a população é composta por brancos (47,73%), pretos (7,61%), pardos (43,13%), amarelos (1,09%) e indígenas (0,43%).

a metáfora do contínuo de cores sugere, há uma forte hierarquia entre pessoas percebidas como mais claras e outras como mais escuras no nosso país (Ribeiro, 2017). Contudo, é incorreto supor que a metade não branca dos brasileiros, ou um grupo pequeno dela, esteja encerrada sob um modo de vida, uma cultura. Seria factível se imaginássemos políticas de promoção específicas para pequenos grupos (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, caiçaras etc.). Contudo, aqui estamos tratando não de um conjunto de políticas "micro", mas de uma política nacional aberta para uma enorme fatia da população brasileira, em sua maioria habitantes de centros urbanos que já acumularam obrigatoriamente 11 anos de educação formal. Portanto, o mais adequado é adotar categorias macro de identificação de grupos.

Uma concepção essencializada de diversidade tampouco resolveria o problema, pois faltaria determinar quais são as etnias que se qualificariam para a ação afirmativa no Brasil. Promover uma essencialização étnica da sociedade brasileira seria uma tarefa árdua e politicamente arriscada, o que pode aumentar muito as resistências, que não são poucas, à implementação da ação afirmativa no Brasil, levando inclusive à sua inviabilidade por razões judiciais ou mesmo por pressão política. A suposição de que, por exemplo, o emprego da categoria "negro" daria conta do problema é discutível e em plena contradição com o argumento da diversidade. A ideia de diversidade é baseada no suposto reconhecimento dos modos de vida que estão dados na sociedade. A categoria "negro", por outro lado, pelo menos na maneira como é articulada por setores do Movimento Negro, traz em seu bojo uma crítica à ideologia do branqueamento como uma forma de falsa consciência. O conceito de "Negro" constitui como tal o fulcro de um projeto ideológico (no sentido que Koselleck empresta ao termo, de projeção de um futuro que ainda não existe) de transformação dos afrodescendentes de "classe em si" em "classe para si". Portanto, ele só pode ser

contrário à ideia do reconhecimento dos diferentes modos de vida e elementos culturais mestiços no Brasil.

O projeto de transformação embutido no uso político da categoria "negro" pode ser percebido também se notarmos o significado particular que se empresta ao termo como soma dos autodeclarados "pretos" e "pardos", significado esse que é ignorado pela maioria da população. De fato, seja nos principais dicionários da língua ou na linguagem cotidiana, "negro" e "preto" são sinônimos. Sinal disso, por exemplo, é que apenas 0,68% dos pardos se identificam como negros, e na população como um todo apenas 3,13% o fazem (Schwartzman, 1999). Ou seja, é crucial que a ação afirmativa possa incluir os autoclassificados pardos sem que eles precisem obrigatoriamente passar por um processo de conversão étnica para ter acesso aos benefícios oferecidos por essa política. Se as cotas fossem desenhadas para a fração da população que se autodeclara negra, elas teriam um teto de 3%, ou no máximo de 7%, assumindo-se que a autoclassificação "preto" é próxima o bastante para ser aglutinada à categoria "negro". Note-se também que a soma da autoclassificação "preto" mais "negro" se aproxima muito da porcentagem dos que escolhem a categoria "preto" no senso do IBGE, mais um indício de sinonímia (Schwartzman, 1999).[20]

Em resumo, a crítica dos movimentos sociais à ideologia do branqueamento e seu esforço para mudar o significado da palavra "negro" são ações mais do que legítimas e justificáveis. A utilização da categoria "negro" em políticas de ação afirmativa, contudo, é uma prática que pode pôr em risco a legitimidade dessas políticas. Os opositores mais ferrenhos da ação afirmativa sabem disso, pois

[20] É falso também argumentar que o termo "negro" nessa acepção é uma categoria oficial adotada pelo Estado brasileiro e por suas agências, como o IBGE. A rigor, alguns setores do instituto operam com essa categoria, mas não existe nenhuma resolução obrigando a fusão terminológica de pretos e pardos.

a "denúncia" da injustiça impetrada pelo uso dessa categoria é um dos elementos principais de sua argumentação.[21]

Por fim, devemos examinar o argumento da justiça social. De modo mais geral, esse termo tem gozado de grande legitimidade desde que o Brasil retornou ao regime democrático. Tanto é que, no texto constitucional de 1988, ele aparece duas vezes em lugares de grande importância: primeiro na definição da finalidade da Ordem Econômica (art. 170) e depois com um dos dois objetivos da Ordem Social (art. 193). Como argumentamos acima, basta constatarmos que no Brasil a variável raça/cor é responsável por uma grande desigualdade socioeconômica para podermos justificar a criação de políticas que visem promover aqueles que são desfavorecidos. Mas quem deve ter direito a essas políticas? Ou, em termos práticos, quais são as categorias mais adequadas para a seleção dos beneficiados?

Se quisermos nos valer do cabedal de dados estatísticos e análises da desigualdade racial produzidos por sociólogos, economistas, demógrafos e estatísticos e se quisermos também levar em conta a autoidentificação dos indivíduos, é prudente que as categorias adotadas nas políticas sejam as do IBGE. Se categorias diferentes são adotadas, a justificação das políticas perde em parte a força da evidência estatística da desigualdade como suporte, ou seja, ficamos somente com o direito difuso da reparação. O mais importante, sobretudo porque responde aos opositores da ação afirmativa, que a acusam de promover a racialização do país, é notarmos que há uma grande convergência entre a autoclassificação e as categorias "branco", "preto" e "pardo" adotadas pelo IBGE.

[21] Vide a argumentação dos advogados da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen) na Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada por essa instituição no Supremo Tribunal Federal contra as leis de reserva de vagas para o ensino público estadual no Rio de Janeiro. Em palestra recente, o ex-presidente do STF Nelson Jobim, quando questionado sobre a constitucionalidade das cotas, respondeu que tudo depende de como as políticas forem desenhadas.

Voltando às repostas à pergunta aberta e fechada de identificação racial da pesquisa nas regiões metropolitanas, constatamos que 91% dos que responderam "branco" à pergunta fechada com as categorias do IBGE escolheram a mesma resposta na aberta. Dos que optaram por "preto" na lista fechada, 44% responderam o mesmo na aberta, e 31% optaram por "negro". Por fim, somando os que responderam "pardo" na lista fechada, 54% marcaram "moreno", e 31% "pardo" na pergunta aberta (Schwartzman, 1999). Considerando a grande proximidade semântica entre "preto" e "negro" e entre "pardo" e "moreno", podemos concluir que as categorias do IBGE são impressionantemente próximas da autoimagem dos brasileiros: 91% para brancos, 75% para pretos e 85% para pardos,[22] dado que Schwartzman ignorou em sua análise, preferindo repetir o chavão de que no Brasil há uma infinidade de categorias de identificação étnico-racial.

Assim sendo, o argumento da justiça social tem a virtude de não demandar nenhuma essencialização identitária além dos critérios já praticados há décadas por institutos de pesquisa governamentais. Ademais, esse princípio pode ser estendido a outros grupos que sofrem ou possam vir a sofrer de discriminação. Por fim, o argumento da justiça social pode ser facilmente combinado ao da reparação, que, no caso dos descendentes de africanos e indígenas no Brasil, tem um apelo muito forte tanto no debate público quanto em argumentos legislativos e judiciários.

O processo de desmonte do Estado de Bem-Estar Social nos Estados Unidos ainda está longe do fim. Nada garante que a tendência iniciada com Reagan na década de 1980 não possa se reverter de alguma maneira. No bojo desse desmonte, as políticas de ação afirmativa têm sido o alvo preferencial, atraindo a antipa-

[22] Contudo, Schwartzman deixa de notar essa coincidência, em torno de 90%, entre as respostas para as perguntas aberta e fechada, preferindo chamar a atenção para a grande variedade de categorias usadas pela população para se autodefinir, categorias essas que em sua imensa maioria não têm qualquer relevância estatística.

tia de grande parte do público branco do país e também de alguns intelectuais negros, cujas vozes são amplificadas no debate público (Sowell, 2004). Contudo, a massiva mobilização das grandes empresas, universidades de prestígio e corporações militares em defesa da manutenção dessas políticas quando do julgamento do caso da Universidade de Michigan mostra que a ação afirmativa se tornou um elemento importante na reprodução da sociedade americana.

Ainda que as decisões da Suprema Corte sejam imperativas e que seu perfil tenda a se tornar mais conservador com a substituição de membros que se aposentam por novos nomes, é arriscado prever o futuro da ação afirmativa nos Estados Unidos. Uma coisa, porém, é certa: com o crescimento do eleitorado latino e com a migração de parte do eleitorado judeu para a campo republicano, os negros americanos têm perdido força política. Isso faz com que o argumento da reparação pelos crimes da escravidão seja relegado a segundo plano no que tange à justificação geral da ação afirmativa e o argumento da diversidade ganhe destaque. Por outro lado, a crítica neoliberal ao Estado de Bem-Estar, que continua forte nos dias de hoje, milita diretamente contra o argumento da justiça social, o que também contribui para fortalecer o argumento da diversidade no contexto americano.

O Brasil certamente sofre as consequências da crise do Estado de Bem-Estar, que não é só americana, mas mundial. Contudo, ainda que a permeabilidade da sociedade brasileira a debates e processos mundiais seja significativa, o que podemos denominar genericamente de dependência, há também um grau de autonomia no tocante às medidas concretas adotadas para combater nossas mazelas sociais. Ou seja, a discussão acerca de políticas de ação afirmativa no Brasil é em parte contaminada, tanto no lado dos defensores quanto no dos críticos, pelo debate que já se travou e que se trava nos Estados Unidos, mas ela também tem dinâmicas internas próprias.

As políticas de ação afirmativa no Brasil desfrutaram de um período prolongado de expansão sob os governos de centro-esquerda do Partido dos Trabalhadores, por seu turno muito mais poroso às demandas dos movimentos sociais, inclusive do Movimento Negro. A despeito de uma campanha negativa movida por órgãos da grande mídia contra as "cotas raciais" e da oposição de alguns setores dentro da universidade, elas se espalharam por todo o sistema público de ensino brasileiro federal e estadual (Carvalhaes et al., 2013; Daflon et al., 2014; Eurístenes et al., 2015; Feres Júnior et al., 2013, 2017), foram entronizadas por lei federal em 2012 e tiveram a constitucionalidade declarada por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no mesmo ano. Resta saber se tal processo está ou não ameaçado pela ofensiva conservadora que ganhou força no país nos últimos anos.

Capítulo 3
História da ação afirmativa no mundo

O fato de a ação afirmativa ser uma modalidade de política aplicada em vários países mundo afora deve ser creditado, em grande medida, à disseminação da democracia liberal, regime constitucional que se tornou hegemônico ao longo do século XX. A adoção de políticas de discriminação positiva, o elemento procedimental crucial da ação afirmativa, parece ser uma decorrência direta, ainda que não inevitável, da expansão do princípio da igualdade ao ponto de pôr em questão, em alguns ramos da atividade social regulada, a aplicação da universalidade da norma. Ou seja, em nome da produção de maior igualdade, o Estado de Bem-Estar Social promove a violação controlada da aplicação de alguns critérios de igualdade universal. É somente por meio desse avanço moral e institucional que tal modelo de Estado se legitimou em frente ao modelo liberal clássico, calcado na dureza da norma por um lado e no conservadorismo social por outro.

Não é coincidência histórica que essa nova modalidade política tenha surgido em momentos nos quais a demanda politicamente organizada por igualdade superou a capacidade real da legislação universalista em promovê-la. Tomem-se os casos clássicos da Inglaterra do século XIX e dos Estados Unidos do New Deal. Tampouco é coincidência a existência do mesmo "excesso de demanda" por igualdade na origem das políticas de ação afirmativa, seja no contexto da fundação do Estado indiano moderno, do Civil Rights Movement nos Estados Unidos, da Constituição sul-

-africana pós-*apartheid* ou do Brasil redemocratizado. Em todos esses casos, um surto de democratização levou a convivência entre uma sociedade imensamente desigual e um sistema de igualdade universal a um estado de crise.

Neste capítulo, abordamos as experiências internacionais mais relevantes de implantação da ação afirmativa: Índia, Estados Unidos e África do Sul. O caso brasileiro será tratado em maior detalhe no capítulo seguinte. Como já foi dito, o exemplo norte-americano não poderia ser deixado de fora, pois, mesmo não sendo o mais antigo, ao contrário do que muitos acreditam, é o mais estudado e de longe o mais influente no Brasil. Os casos da África do Sul e da Índia, infelizmente pouco conhecidos aqui, constituem material de grande interesse comparativo.

Ainda que com temporalidades diferentes e em continentes diversos, todos esses países têm em comum na sua formação o fato de terem sido colônias de metrópoles europeias. Assim como o Brasil, o país africano passou por um processo de democratização recente, inaugurando uma nova Constituição. Da mesma forma, a ação afirmativa lá se dirige a uma grande parcela da população em vez de a uma minoria, como nos Estados Unidos, onde os negros são somente 13% da população. Na África do Sul, os não brancos somam mais de 90% da população (79,5% negros africanos, 8,9% *coloured* e 2,5% indianos e asiáticos), e no Brasil, se somarmos aqueles se declaram pretos e pardos, temos mais da metade da população. A Índia, por seu turno, é pioneira na implantação de programas de ação afirmativa (políticas de reserva) no mundo (1950) e, portanto, acumula uma experiência que a torna um objeto de estudo importante. A adoção de políticas de reserva para representação política, em contraposição à ênfase na educação e no emprego dada em outros casos nacionais, também constitui matéria de potencial interesse para a pesquisa.

Índia

Como dissemos, a Índia é pioneira mundial no uso de critérios de discriminação positiva. Na verdade, tais práticas já eram adotadas no período colonial, particularmente a partir do fim do século XIX e início do século XX, com o surgimento de movimentos organizados no sul da Índia, cujo objetivo era reduzir o poder dos brâmanes. Embora fossem apenas cerca de 3% da população nessas áreas, os brâmanes dominavam as posições de elite abertas aos indianos sob o jugo colonial britânico – tanto no serviço civil como em outras profissões liberais. Esses movimentos pressionavam a autoridade colonial pedindo o estabelecimento de reservas de posições para não brâmanes no serviço público e também a provisão de ajuda a não brâmanes em instituições educacionais. Entre os não brâmanes mobilizados havia hindus de castas superiores relativamente bem-sucedidos, assim como párias ou "intocáveis" (*dalits*).

Em 1947, o país se tornou independente, e no mesmo ano começaram as reuniões da Assembleia Constituinte da nova nação. Ainda que o primeiro-ministro Jawaharlal Nehru fosse contrário às políticas de reserva, B. R. Ambedkar, ministro da legislatura e presidente do comitê de elaboração da Constituição da Assembleia Constituinte, era a favor de prover uma base constitucional para políticas de reservas favorecendo os intocáveis. Em 26 de janeiro de 1950 entrou em vigor a Constituição indiana, que aboliu a intocabilidade (art. 17) e tornou a prática criminosa. O termo legal para designar os *dalits* passou então a ser "*scheduled castes*". O artigo 46 instituiu cotas de 15% para esse grupo e de 7,5% para membros das *scheduled tribes* (outros grupos inferiorizados na sociedade indiana, cujo nome genérico é *adivasis*) em posições no governo. Os artigos 330 e 331 criam reservas de assento nas legislaturas provinciais e nacionais para membros das *scheduled castes* e *scheduled tribes*. O artigo 335 estabelece reservas de cargos pú-

blicos especialmente para *dalits*. No que diz respeito à educação, no entanto, o artigo 29 da Constituição rejeita qualquer tipo de discriminação nas admissões a instituições de ensino. E, por fim, o artigo 338 prescreve a nomeação de um oficial para fazer relatórios para o presidente e o Parlamento sobre a aplicação dessas medidas.

Em 1969, Indira Gandhi nacionalizou vários bancos privados e adotou políticas de discriminação compensatória para o setor bancário. Na década de 1970, aumentaram as demandas das *Other Backward Classes* (comunidades não incluídas nas listas oficiais de *scheduled castes* e *scheduled tribes*) por reservas similares, sob a alegação de que elas também seriam vítimas de discriminação social, econômica e política. O governo do Janata Party (o primeiro partido a derrotar o Indian National Congress nas eleições nacionais, em 1977) nomeou a Segunda Comissão das "Classes Atrasadas" (*Second Backward Classes Comission*) sob a liderança de B. P. Mandal, mais conhecida como Comissão Mandal. Seus principais objetivos foram determinar os critérios para definir as "classes atrasadas" e recomendar passos a serem tomados para promover o avanço dessas classes.

Em 31 de dezembro 1980, a Comissão Mandal submeteu seu relatório ao governo de Indira Gandhi, listando como atrasadas 3.248 castas ou comunidades, compreendendo 52,4% da população da Índia, isto é, cerca de 350 milhões de pessoas, que receberam o nome coletivo de *Other Backward Classes* (OBCs) e tiveram recomendações de reservas. Nesse mesmo relatório, a Comissão propôs um esquema de reservas para as OBCs que seguisse, entre outros, os seguintes preceitos: (1) os candidatos pertencentes a essas OBCs que participassem de uma competição aberta e fossem recrutados com base no mérito não seriam incluídos na cota de 27% das reservas; (2) essa reserva de 27% seria aplicável a todos os níveis; (3) as cotas que, ainda assim, não fossem preenchidas continuariam abertas por um período de três anos para só então serem liberadas; (4) por fim, a flexibilização da idade máxima per-

mitida para o recrutamento direto seria estendida para membros das OBCs, da mesma forma que havia sido feito com candidatos das SCs e STs.

O relatório ainda recomendava que o sistema de listas para cada categoria de postos fosse adotado pelas autoridades responsáveis da mesma forma para os candidatos das SCs e STs. Esse esquema de reservas acima mencionado também deveria se estender ao recrutamento no setor público, compreendendo tanto os governos central e estadual, os bancos nacionalizados, as empresas do setor privado que recebem assistência financeira do governo, como todas as universidades e estabelecimentos de ensino superior afiliados.

O governo do estado de Gujarate, liderado pelo ministro-chefe Madhav Singh Solanki, do *Congress Party*, e composto majoritariamente por membros de grupos desprivilegiados, anunciou em 10 de janeiro de 1985 o aumento de 10% para 28% da cota de reservas para candidatos pertencentes às OBCs nas universidades e para empregos no governo, mas as medidas não chegaram a ser postas em prática na época. Com a derrota do *Janata Party* nas eleições nacionais, as administrações seguintes do *Congress Party* (sob Indira Gandhi e Rajiv Gandhi) não mostraram interesse em implementar as recomendações do relatório da Comissão Mandal. Foi apenas em 1990 que o então primeiro-ministro Vishwanath Pratap Singh finalmente anunciou que as recomendações da Comissão seriam de fato implantadas: reserva de 27% de todos os postos no serviço público para membros das OBCs em adição aos 21% já reservados para as STs e SCs, o que totaliza 48% das posições – 1% a menos que a proporção máxima de reserva aceita pelas cortes de justiça indianas.

Um debate público acalorado se seguiu à legalização das medidas, e o governo de Singh começou a sofrer fortes pressões para aboli-las, particularmente da grande mídia indiana. Contudo, o apoio das classes populares parece ter servido para contrabalançar

tal pressão, e a Suprema Corte preferiu não interferir no debate. Singh perdeu o mandato em novembro de 1990 em parte devido às tensões geradas pela nova política. O novo governo assumiu e, em vez de abolir as medidas, adicionou um critério econômico, dando preferência às reservas para as classes mais pobres. A Suprema Corte declarou a nova política inconstitucional, mas ao mesmo tempo aceitou medidas que excluíssem das reservas o chamado *creamy layer*, pessoas que, a despeito da casta à qual pertencem, têm profissão de *status* social elevado e alto nível educacional.

Estados Unidos

As políticas de ação afirmativa nos Estados Unidos foram criadas já na década de 1960. Mesmo que haja alguma discordância sobre os fatores que levaram o governo a adotar tais medidas, é inegável que a mobilização política e social que ficou conhecida como *Civil Rights Movement* teve um papel decisivo. O republicano Dwight D. Eisenhower, presidente do país no período 1953-61, já havia proibido a segregação racial no serviço público federal e nas empresas prestadoras de serviço à União. John F. Kennedy deu um passo importante ao criar, com a Ordem Executiva 10.925 de 1961, o *Equal Opportunity Employment Committee*, órgão com a autoridade de bloquear a contratação ou anular os contratos das empresas que não implantassem as novas diretivas do governo. A expressão "ação afirmativa" aparece aí pela primeira vez em um documento oficial.

Com a aprovação no Congresso dos Estados Unidos do *Civil Rights Act* em julho de 1964, as medidas antidiscriminação adquiriram o *status* de lei federal. O inciso sétimo (*title VII*) do Ato proíbe a prática da discriminação em serviços voltados ao público, incluindo vários aspectos do emprego, como contratação, treinamento, promoção, recrutamento, dispensa, entre outros. O inciso sétimo também institui a *Equal Employment Opportunity Com-*

mission (EEOC), cujo objetivo era negociar soluções para queixas contra a discriminação.

Apesar de ter sido usada por Kennedy no texto da Ordem 10.925, o termo "ação afirmativa" não tinha o sentido de "discriminação positiva" que veio a assumir, pela primeira vez, na Ordem Executiva 11.246, promulgada em 1965 por seu sucessor Lyndon B. Johnson. No texto de Johnson, ação afirmativa é definida como um procedimento ativamente direcionado para a promoção da igualdade racial na contratação como resultado objetivo, e não somente como princípio orientador. Em outras palavras, o critério adotado passava a ser a igualdade substantiva e não mais a puramente formal.

De 1965 a 1978 a ação afirmativa se espalhou pela sociedade norte-americana no âmbito das relações de trabalho. O ativismo governamental obrigou as empresas prestadoras de serviço a adotarem políticas de igualdade de oportunidades. Na educação superior, a ação afirmativa penetrou de maneira similar, pois, ainda que o sistema universitário dos Estados Unidos tenha uma forte participação de instituições privadas, ele é em grande parte dependente do dinheiro público, que chega às instituições privadas por meio de bolsas e financiamento de pesquisa. Portanto, as universidades privadas foram também compelidas a adotar programas de ação afirmativa, caso contrário não poderiam receber verbas públicas.

Após esse período de expansão, a ação afirmativa finalmente teve sua constitucionalidade questionada na Suprema Corte estadunidense em 1978, quando esse tribunal julgou o caso Regents of the University of California v. Bakke. Nele, um estudante branco alegava que o programa de ação afirmativa da Faculdade de Medicina da Universidade da Califórnia em Davis lhe havia denegado o ingresso em razão da sua cor, o que violava o princípio da igualdade (*equal protection clause*) previsto na 14.ª Emenda à Constituição norte-americana. Na época, a Faculdade de Medicina tinha um programa dual de acesso, no qual 16 de cada 100 vagas eram

reservadas a estudantes pertencentes a grupos minoritários, como negros, asiáticos e indígenas, enquanto as 84 vagas restantes eram preenchidas pelo programa geral de acesso. Tendo em vista que as escolas de ensino médio dos distritos mais pobres em alguns estados, como a Califórnia, são compostas predominantemente por estudantes negros ou latinos, essa política permitia que um número considerável de estudantes desses grupos sub-representados fosse admitido na faculdade.

A Corte se dividiu em opiniões favoráveis e contrárias à declaração de constitucionalidade da política, e coube ao juiz Lewis Powell o voto decisivo. Powell tentou fazer uma solução de compromisso declarando inconstitucional a política baseada na reserva de vagas para grupos minoritários, mas ratificou o programa de ação afirmativa utilizado pela Universidade de Harvard – que atuou no processo no *amicus curiae* – e reconheceu que o objetivo de ter um corpo discente diverso seria constitucionalmente permitido, autorizando, assim, que o fator raça pudesse ser considerado um elemento entre outros no processo de admissão dos alunos para cursos de graduação e de pós-graduação. Assim, no entendimento da Suprema Corte dos Estados Unidos, a universidade deveria considerar as contribuições de cada candidato para a diversidade do corpo discente de maneira individualizada.[1] Após a decisão de Bakke, diversas universidades norte-americanas passaram a adotar políticas de ação afirmativa em seus processos de admissão, tendo como base o objetivo de promover a diversidade e os benefícios educacionais dela decorrentes.

A discussão a respeito da diversidade no âmbito educacional se intensificou após a decisão do caso Hopwood v. Texas pela Corte de Apelação do 5.º Circuito, de 1996. Nesse caso, a Corte considerou inconstitucional o programa de ação afirmativa da Fa-

---

[1] Disponível em: http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/bakke.html.

culdade de Direito da Universidade do Texas, o qual avaliava negros e mexicanos separadamente e com base em padrões de admissão inclusivos. A Corte alegou que não havia base para sustentar que estudantes de minorias trariam visões e perspectivas diferentes para a universidade, pois dizer que pessoas de raças diferentes pensam de forma diferente representaria a criação de estereótipos em relação a tais grupos.

A ação afirmativa seria tratada novamente pela Suprema Corte estadunidense em 2003, no caso Grutter v. Bollinger. Como já comentamos acima, a decisão reafirmou a opinião do juiz Powell em Bakke, isto é, a constitucionalidade de utilizar a raça como um fator de seleção, entre outros, no propósito de alcançar um corpo estudantil mais diversificado, desde que seja evitada a adoção de cotas e se julgue o potencial de contribuição de cada estudante para a diversidade do corpo discente. Já no caso Gratz v. Bollinger, também julgado no ano de 2003, a Suprema Corte declarou o programa de ação afirmativa da Universidade de Michigan inconstitucional por não considerar de forma adequada as contribuições de cada candidato para a diversidade do corpo discente de maneira individualizada.

O tema voltaria à Suprema Corte em 2013 e 2016, com o julgamento em dois estágios do caso Fisher v. University of Texas, sobre o uso de ações afirmativas para negros no processo de seleção. No primeiro julgamento, a Corte reiterou a necessidade do uso do "escrutínio estrito" como método para averiguar a constitucionalidade da ação afirmativa racial, o que significa, na prática, que a universidade teve que provar não haver outros meios de promover a diversidade do alunato sem que o critério raça fosse usado, mas deu ganho de causa para a universidade. Abigail Noel Fisher processou novamente a universidade por supostamente não ter produzido tais provas, e o processo, depois de passar por uma corte de segunda instância (Quinto Circuito), foi novamente aceito pela Suprema Corte, que decidiu em favor da universidade,

aceitando as evidências fornecidas de que não havia outros meios viáveis de produzir a diversidade almejada que excluíssem o uso do critério raça.

África do Sul

Dependendo de como se concebe a ação afirmativa, podemos dizer que a África do Sul pratica tais políticas desde 1948, quando o regime do *apartheid*, termo que em africânder significa "vidas separadas", foi oficialmente legalizado. Isso porque tal regime constituía na prática uma reserva dos espaços e posições de maior *status* social para os brancos, em detrimento da maioria de origem africana e de outros grupos não brancos, mormente indianos e *coloured*. Mas, para além do jogo de palavras, o que na verdade havia era uma discriminação negativa contra não brancos, que lhes conferia o *status* de cidadãos de segunda classe. O exemplo histórico daquele país é, portanto, muito interessante e didático, pois revela a diferença concreta entre discriminação positiva, que visa promover grupos desprivilegiados, como nas políticas de ação afirmativa, e discriminação negativa, que tem por objetivo prejudicar ainda mais tais grupos.

O *apartheid* começou a ruir somente em 1990, quando o governo do National Party aboliu paulatinamente o regime de exclusão sobre o qual se calcava e passou a negociar sua própria saída do poder. Frederik Willem de Klerk anunciou, então, o fim das restrições aos partidos *African National Congress*, *Pan Africanist Congress* e *Communist Party*, a liberdade de expressão, a supressão da pena de morte – dando fim parcial aos 25 anos de estado de emergência – e se comprometeu a soltar Nelson Mandela.

Mandela levantou a questão da ação afirmativa já em 1991, ao dizer que seus objetivos principais seriam corrigir os desequilíbrios criados pelo *apartheid*. Segundo ele, tal política deveria se basear em critérios de caráter justo e universal de atribuição de

direitos, sugerindo também que um governo democrático teria que enfrentar a difícil tarefa de promover os negros e, ao mesmo tempo, manter o crescimento econômico da África do Sul. Em 1992, realizou-se um referendo em que os sul-africanos brancos foram convocados a votar contra ou a favor da continuidade das reformas iniciadas por De Klerk, e 68% do eleitorado branco votou a favor do fim do *apartheid* e da constituição de uma democracia multirracial. No ano seguinte, uma Constituição provisória foi aprovada prevendo a promoção da equidade e da igualdade de oportunidades no local de trabalho, ao mesmo tempo que exigia a razoabilidade na formulação das políticas de ação afirmativa. O parágrafo 8(3)(a) da carta declarava: "a sociedade deve tratar como legítima qualquer medida que objetive a proteção adequada e o avanço de pessoas que sofreram discriminação no passado".

As primeiras eleições livres pós-*apartheid* aconteceram em 1994, e Mandela foi eleito presidente. Logo em seguida, o *African National Congress* lançou o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento, cujo objetivo declarado era investir no capital humano do país a fim de transformar a economia e a sociedade sul-africanas, adotando a ação afirmativa não como uma política provisória, mas como um processo ligado intimamente à cultura empresarial, acadêmica e do serviço público. O apoio da sociedade sul-africana à ação afirmativa foi, então, amplo e inequívoco.

A ação afirmativa tornou-se compulsória no serviço público imediatamente após as eleições, por meio da emenda do *Public Service Act*, instituindo-se, assim, a obrigatoriedade da consideração da raça, gênero ou deficiência do candidato para sua contratação ou promoção. Aliada a essa consideração, mantinham-se as exigências tradicionais de qualificação, treinamento, educação e outros indicadores de mérito.

Em 1995, o governo criou a Comissão Nacional da Educação Superior – *National Commission on Higher Education* (NCHE) – para analisar as condições da educação no país e pro-

mulgou o *Labour Relations Act*, que autorizava os empregadores a criar as próprias políticas de ação afirmativa. No ano seguinte, a NCHE produziu um relatório instando o governo a tomar medidas de promoção de igualdade de oportunidades no ensino universitário. Ao ser acionada pela primeira vez em um caso envolvendo ação afirmativa, *Motala v. University of Natal*, a Corte Suprema do país determinou que programas especiais de ação afirmativa devem ser compulsórios também para instituições semiestatais. Mostrando conhecer a distinção entre discriminação positiva e negativa, a Corte, no julgamento do caso *Western Cape Education Department v. George*, declarou que a discriminação no local de trabalho é inaceitável, exceto em caso de aplicação de medidas de ação afirmativa, que todos os empregados devem ser considerados igualmente para promoções e que a ação afirmativa não justifica a exclusão injusta de empregados brancos.

Em 1996 entra em vigor a Constituição da África do Sul, contendo artigos que fazem referência direta à ação afirmativa. Principalmente o capítulo 2, artigo 9, que proclama, logo após a cláusula da igualdade de todos perante a lei:

> Para promover a igualdade, devem ser tomadas medidas legislativas e de outra natureza que sejam desenhadas para proteger ou avançar a condição de pessoas ou grupos de pessoas que sofrem desvantagem devido à discriminação injusta [...]
> Nenhuma pessoa pode ser discriminada de maneira injusta [...]
> Legislação nacional deve ser criada para prevenir ou proibir a discriminação injusta [...]
> A discriminação com base na raça, sexo, gênero, gravidez, estado civil, etnia, origem social, cor, orientação sexual, idade, deficiência, religião, consciência, cultura, língua ou nascimento deve ser considerada injusta, a não ser em casos que a discriminação seja justa.

Em abril de 1996, o Departamento de Educação, depois de promover uma série de encontros por todo o país com pessoas envolvidas com educação superior, divulgou o *Education white paper 3: a programme for higher education* e a *Higher education bill*. Estes atrelavam o sucesso da transformação e a expansão do sistema sul-africano de educação superior a políticas orientadas fundamentalmente pelo princípio da reparação. Para tal, aconselhavam a criação de suporte institucional para garantir o reconhecimento e o combate às desigualdades e desproporcionalidades do passado. No ano seguinte, foi elaborado o *Green paper on affirmative action*, segundo o qual a igualdade deve ser o princípio fundador de uma sociedade democrática e os programas de igualdade no mercado de trabalho são estratégias de exposição e combate das injustiças raciais.

Em 1998 foi promulgado o *Employment Equity Act* pelo Ministério do Trabalho, que previa o estabelecimento de uma Comissão pela Igualdade no Emprego ligada ao próprio ministério. Seu objetivo era promover a igualdade no local de trabalho a partir das seguintes estratégias: (1) promoção da igualdade de oportunidades e tratamento justo no emprego por meio da eliminação da discriminação injusta e (2) implementação de ação afirmativa para reparar as desvantagens no emprego vivenciadas por determinados grupos, a fim de garantir sua representação equitativa em todas as categorias ocupacionais e níveis na força de trabalho".

Capítulo 4
História da ação afirmativa no Brasil

A partir dos anos 1930, as elites políticas e intelectuais brasileiras começaram a investir em um imaginário nacionalista calcado no elogio à mestiçagem. Embora essa concepção de brasilidade tenha sofrido contestações intelectuais e políticas de intensidade variável desde então (Maio, 1999), ela contribuiu muito para minar os projetos de criação de políticas específicas para a população negra do país.[1] A formulação canônica desse imaginário nacional, que leva o nome de “democracia racial”, é frequentemente atribuída a *Casa-grande & senzala*, livro seminal de Gilberto Freyre (2003), a despeito de a expressão de fato não aparecer no volumoso tratado.[2] Mais do que radicalmente original, Freyre parece ter capturado o empenho de ressignificação da miscigenação que já engajava parte das elites e intelectuais brasileiros, contra as teorias do determinismo racial e do eugenismo, até então hegemônicas (Skidmore, 1974).

A interpretação do regime escravocrata e das relações raciais feita por Freyre em *Casa-grande* contém tanto aspectos de louva-

[1] Antonio Sérgio Guimarães (1999) mostra como debates parlamentares flertaram com propostas de ação afirmativa, sobretudo nos primeiros dias da ditadura civil-militar, em 1964, mas como o caráter disruptivos dessas propostas fez com que elas fossem imediatamente abandonadas.

[2] David Lehmann (2008) destaca que a expressão só aparece em algumas traduções para o inglês dos textos de Freyre. Ainda assim, ela é utilizada para falar da suposta tendência do país em se tornar uma democracia racial, e não como um termo descritor da realidade existente no presente.

ção de uma suposta harmonia entre as raças, produto em grande parte da miscigenação, como reconhecimento de elementos de violência, sadismo e perversidade (Araújo, 1993). Contudo, no processo de transformação de sua contribuição em ideologia nacional, os aspectos negativos foram descartados, só permanecendo uma visão edulcorada de uma nação que, por sorte de seu destino colonial, havia produzido a fórmula da sociabilidade sem racismo em um contexto "pós-colonial".

A valorização do elemento não europeu não era em si novidade na história do Brasil nem na história da América ibérica. Antes da democracia racial, o romantismo já havia tentado erigir o indígena idealizado como símbolo do país recém-criado (Boechat, 2003). Assim como em outros países de passado colonial – México e Colômbia, por exemplo –, no Brasil a nacionalidade foi simbolicamente construída por narrativas culturais que valorizam os elementos não brancos e não europeus da população (Wade, 1997; Wade et al., 2008). Constituídas depois de conquistada a independência política das metrópoles europeias no século XIX, tais narrativas tiveram o papel de fundar simbolicamente novas nações.

No caso do Brasil, a democracia racial serviu de contraponto às teorias do determinismo racial, que condenavam a população majoritariamente não branca a um futuro sombrio. De origem europeia (Agassiz e Agassiz, 2000; Todorov, 1993), essas teorias foram recebidas pela intelectualidade brasileira e passaram a servir como base ideológica para projetos eugenistas e sanitaristas no país, que tinham por objetivo a contenção e o controle do elemento não branco, supostamente pernicioso à nossa formação nacional (Schwarcz, 1993; Skidmore, 1974; Stepan, 1991).

Mas se, por um lado, a democracia racial serviu para a superação do pessimismo lançado pelo determinismo racial, por outro, ela permitiu, exatamente por meio da miscigenação, a sobrevivência do ideal de branqueamento e a manutenção de hie-

rarquias raciais, como inúmeros críticos não cansam de apontar (Paixão, 2013; Skidmore, 1974). A transformação da democracia racial em ideologia nacional se deu por meio da propaganda do Estado Novo de Getúlio Vargas, uma ditadura que reprimia as expressões culturais dos grupos étnicos por todo o país, entre eles italianos, alemães, sírio-libaneses, japoneses, poloneses, espanhóis etc. Exemplarmente, o governo estado-novista proibiu o ensino e o uso de línguas estrangeiras, assim como associações de base étnica e manifestações culturais "exóticas" ao Brasil. Foi na esteira desse processo de criação cultural da nacionalidade, capitaneado pelo Estado, que o samba se tornou o ritmo nacional, o carnaval, particularmente na versão carioca, a festa símbolo do Brasil, e a mulata, seu personagem mais paradigmático (Pravaz, 2003; Vianna, 1995).

A ideologia nacional fundada no mito da democracia racial sobreviveu à queda do Estado Novo, tornando-se verdadeiramente hegemônica no país, a despeito de críticas advindas de setores da intelectualidade negra (Nascimento et al., 2003; Ramos, 1955, 1957). Ela atravessou o período democrático, de 1945 a 1964, sem sofrer grandes ameaças e foi muito bem recebida pela ditadura militar, que perdurou até meados dos anos 1980. Não era intenção dos mandantes fardados criar motivos para a mobilização política do povo e para a intensificação de demandas e tensões sociais, como demonstra o episódio da entrevista concedia por Angela Gilliam ao jornal *O Pasquim* no auge da repressão (Gilliam e Gilliam, 1995; Jaguar, 1973).[3]

[3] Em 1973, a antropóloga e intelectual negra norte-americana Angela Gilliam dá uma entrevista ao jornal *O Pasquim* na qual afirma haver racismo no Brasil. O general Juarez Paz Pinto, encarregado da censura do jornal, libera a publicação da entrevista, mas isso enfurece seus superiores, que ameaçam abortar a publicação e acabam por transferir a censura do jornal para Brasília. O trecho que acompanha a entrevista, de autoria do próprio Jaguar, editor do jornal e entrevistador, revela o grau de penetração da ideologia da democracia racial mesmo na cultura da esquerda do Brasil daquela época, isso para não citar o alto grau de machismo:

O processo de democratização experimentado pela sociedade brasileira a partir do final da década de 1970 acabou por colocar em questão a narrativa nacional calcada no mito da democracia racial, que foi por décadas nossa "cultura societal hegemônica", para utilizar um conceito proposto por Will Kymlicka (2001). A pluralização das vozes e do sistema partidário, um impulso participativo generalizado e o ressurgimento dos movimentos sociais no espaço público começaram a forjar uma nova concepção de país que foi em parte capturada, como um instantâneo, pela Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã. A nova Carta é bastante progressista no que toca à cesta de direitos sociais estipulados e à recomendação do ativismo estatal como instrumento fundamental na produção de maior igualdade de oportunidades. Em outras palavras, ainda que a nova Constituição não contenha provisões explícitas para a criação de políticas de ação afirmativa da maneira como elas vieram a aparecer mais tarde, ela contém as bases normativas para que isso aconteça.

É difícil estabelecer qual foi a primeira experiência histórica com ação afirmativa no Brasil. Enquanto Rosana Heringer (2001) toma como pioneira a Lei do Boi, que em 1968 reservou vagas nas universidades para filhos de fazendeiros, Sabrina Moehlecke (2002) acredita que o marco legal para a ação afirmativa começou com a Constituição de 1988, que já previa uma reserva dos cargos públicos para pessoas com deficiências físicas e mentais. Essas divergências interpretativas quanto à origem da política são geradas, porque há de fato uma variedade de iniciativas que podem receber o rótulo de "ação afirmativa". Isso faz com que autores diferentes

"Uma mulata tamanho família e dois crioulos entraram na redação e vieram direto para minha mesa: Eu queria dar uma entrevista pro Pasquim". Olhei pra ela e fiquei pensando várias coisas, que a mulata era muito boa, que não convinha dizer que ela era muito boa na frente dos crioulos (ainda mais porque todos portavam ameaçadores cabelos black power (blequepau)), qual seria a escola de samba dela, e outros pensamentos chauvinistas do mesmo jaez (Epa)!" (Gilliam e Gilliam, 1995; Jaguar, 1973).

incluam políticas públicas diversas sob a rubrica. É claro que o esforço para localizar alguma ação afirmativa no passado nacional reflete a intenção de identificar um precedente histórico-legal capaz de legitimar tais medidas no presente.

Mas, a despeito dessas indefinições, é razoavelmente mais simples determinar o momento de intensificação dos debates em torno das ações afirmativas no Brasil. Os estudos sobre desigualdades raciais baseados em dados estatísticos nacionais, produzidos pioneiramente no IUPERJ (hoje IESP-UERJ) por Carlos Hasenbalg (1979) e Nelson do Valle Silva (1978) a partir da década de 1970, forneceram evidências factuais sólidas para a denúncia do racismo brasileiro, historicamente encampada pelo Movimento Negro (Fry, 1996). O contexto da democratização, por seu turno, permitiu que o movimento – ou movimentos, já que se trata de uma pluralidade de grupos – assumisse uma postura política mais propositiva e articulada com o Estado e com agências internacionais (Santos, 2009).

Mala Htun (2004) tem razão quando diz que a introdução de ações afirmativas raciais no país se valeu de uma confluência de pressões vindas das agências internacionais, da academia, do movimento negro e do próprio governo. Por outro lado, a autora exagera ao afirmar que a combinação de fatores reflete o "abandono por parte do Estado brasileiro da tese da democracia racial" (p. 75). Se grande parte do movimento negro e dos estudiosos das desigualdades raciais faziam críticas mais veementes ao mito da democracia racial, o governo federal nunca rechaçou explicitamente tal ideário nacional.

A relação ambivalente do governo federal com o mito da democracia racial fica evidente na posição do governo Fernando Henrique Cardoso sobre as ações afirmativas raciais. Tomemos como exemplo o Seminário Internacional "Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados Democráticos contemporâneos", organizado em 1996 por Jessé Souza, então

lotado no Ministério da Justiça. Como o nome indica, o evento tinha justamente o objetivo de congregar cientistas sociais brasileiros e estrangeiros e membros da sociedade civil para discutir soluções para as desigualdades raciais capazes de atender às demandas contidas no Plano Nacional dos Direitos Humanos (Moehlecke, 2002). Entre tais soluções já figuravam as ações afirmativas. Ao mesmo tempo, o governo federal buscava responder a algumas pressões externas para que o país adotasse uma postura mais proativa perante problema tão candente (Sant'Anna e Paixão, 1997).

A diversidade de intelectuais convidados para o seminário e, sobretudo, o discurso[4] de abertura do então presidente de República (ex-estudioso das relações raciais) insinuam a pretensão do governo, para além de procurar uma solução às pressões internas e externas, que seria colher subsídios para pensar uma proposta de política pública que respeitasse a "singularidade nacional", assim concebida por Cardoso e seus comandados. Nas palavras do então presidente:

> Nós, no Brasil, de fato convivemos com a discriminação e convivemos com o preconceito, mas "as aves que aqui gorjeiam, não gorjeiam como lá", o que significa que a discriminação e o preconceito que aqui temos não são iguais aos de outras formações culturais. Portanto, nas soluções para esses problemas, não devemos simplesmente imitar. Temos de ter criatividade, temos de ver de que maneira a nossa ambiguidade, essas características não cartesianas – do Brasil – que dificultam tanto em tantos aspectos –, também podem ajudar em outros aspectos. Devemos, pois, buscar soluções que não sejam pura e simplesmente a repetição ou a cópia de soluções imaginadas

[4] No discurso de abertura, Cardoso começou elogiando as ambivalências nacionais, qualificando a nação como "cheia de contrastes e de desigualdades de todo tipo, mas também de diferenças – que não são só desigualdades – de raça, de cor, de cultura" (Cardoso, 1997, p. 13).

> para situações em que também há discriminação e preconceito, mas em um contexto diferente do nosso. É melhor, portanto, buscarmos uma solução mais imaginativa (Cardoso, 1997, p. 15).

FHC recorre aos seus estudos sobre o racismo em Florianópolis (Cardoso e Ianni, 1960) para ressalvar que tal ambivalência não anula o preconceito existente no Brasil, mas em seguida destaca que "não devemos, entretanto, exagerar nessa crítica e nessa autocrítica" (Cardoso, 1997, p. 14), pois, se as ambivalências da nossa formação social revelam, "de um lado, a hipocrisia, há, de outro, a abertura" (p. 14). Ou seja, na sua visão, ainda que a discriminação seja um dos traços de nossa sociedade, isso não quer dizer que ela seja o elemento que a define. Isso o leva a concluir que seria perigoso importar de forma mecânica soluções para os nossos problemas de outra realidade nacional (leia-se, ações afirmativas raciais dos Estados Unidos), pois "as aves que aqui gorjeiam, não gorjeiam como lá".

Qualquer semelhança desse discurso com o "equilíbrio de antagonismos" (Araújo, 1993) da obra de Freyre está longe de ser coincidência. A crítica inicial que o então presidente faz às visões edulcoradas das relações raciais brasileiras dá lugar, na maior parte do discurso, a um elogio da concepção de identidade nacional híbrida, contraditória, singular e, por isso, positiva e muito próxima daquela delineada por Freyre na década de 1930.

Conectando esse trecho ao nome e à intenção básica do seminário, fica evidente que Cardoso reconhecia a necessidade de políticas para diminuir as desigualdades raciais, mas, ao mesmo tempo, era relutante quanto à implantação aqui do modelo estadunidense de ação afirmativa racial. A despeito desse clamor por uma criatividade capaz de respeitar a singularidade brasileira, o evento não produziu qualquer proposta de ação afirmativa, quanto mais uma que fosse reverente às supostas idiossincrasias da identidade nacional. Pelo contrário, o tema submergiu na agenda

governamental para voltar somente em 2001, ou seja, ao apagar das luzes do governo Cardoso, quando dos preparativos da comitiva nacional para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, evento patrocinado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A Conferência de Durban

A Conferência de Durban foi pensada para ser o evento de maior envergadura realizado sob os auspícios da ONU com o objetivo de discutir os problemas gerados pelo racismo na contemporaneidade. A conferência foi antecedida por quase três anos de preparativos, que abrangeram não somente os seminários e grupos de trabalho formados pelos representantes oficiais das nações envolvidas, mas também toda uma rede de organizações não governamentais dedicadas à luta contra o racismo, a xenofobia e temas afins (Barbosa et al., 2003).

A delegação enviada para Durban pelo governo brasileiro contava com mais de 200 membros de organizações não governamentais ligadas, sobretudo, ao movimento negro e era a mais numerosa da conferência (Barbosa et al., 2003). Seu peso, combinado à força do movimento negro no seu interior, contribuiu para que Edna Roland, à época presidenta da ONG *Fala PRETA*, fosse escolhida relatora-geral do evento (Santos, 2009). A despeito disso, a conferência teve importância limitada para a maioria dos países envolvidos, pois as discussões acabaram por ser impactadas pela polarização entre países árabes, de um lado, e Israel e Estados Unidos, do outro. Os primeiros defenderam que o sionismo fosse considerado uma forma de racismo, ao passo que Israel e Estados Unidos rejeitaram a proposta e acabaram por abandonar a conferência antes do término (Barbosa et al., 2003).

O ataque às Torres Gêmeas em 11 de setembro, apenas três dias depois do fim da conferência, contribuiu para tornar ainda

mais etéreo o conjunto de compromissos firmados em Durban. Contudo, em paralelo aos debates em torno do sionismo, outro tema dominou a conferência: as propostas de reparações pela escravidão em vários países. Esse tema possuía uma capacidade aglutinadora maior, uma vez que era do interesse não só da maior parte dos países africanos, como também das organizações ligadas aos movimentos negros nos países das três Américas.

Como prova de que eventos que falham no seu propósito principal às vezes podem produzir consequências nada desprezíveis, os preparativos no Brasil para a realização da Conferência de Durban foram fundamentais para colocar o racismo na agenda da mídia, de uma maneira como não havia estado antes. Até meados de 2001, o tratamento conferido pelos jornais aos projetos difusos de ação afirmativa racial refletia as ambiguidades dos discursos do governo federal sobre a questão. Mas, no contexto pré-Durban, os jornais brasileiros despertaram para o fato da brutal desigualdade racial que marca a sociedade brasileira, publicando matérias que, entre outras coisas, divulgavam os números alarmantes desse problema social.

Aparentemente surpreendida com a postura do governo federal no que toca ao tema das ações afirmativas, Edna Roland a descreveu como "um raio em céu azul" (Roland apud Pereira, 2003), tomando emprestada a clássica expressão de Marx. Entretanto, se cotejarmos o apoio institucional que o governo deu à comitiva brasileira em Durban com as declarações e posições assumidas no evento promovido pelo Ministério da Justiça que comentamos há pouco, concluímos que a mudança de posicionamento não foi propriamente diametral, como propõe Htun (2004). Na verdade, a ambiguidade continuou sendo a marca do governo FHC no tocante à questão racial, como se a posição do governo emulasse a natureza que o próprio presidente atribuía às relações raciais na sociedade brasileira.

Ao fim de seu governo, Cardoso lançou o Programa Nacional de Ações Afirmativas, porém não implantou uma só cota racial em universidades. Mesmo as políticas pensadas para aumentar a diversidade dos seus ministérios não saíram do papel e em alguns casos, como no Itamaraty, se baseavam na distribuição de bolsas e não em reserva de vagas. Mas, a despeito da timidez do governo em implantar ações afirmativas raciais efetivas e amplas, é importante notar que ele sempre esteve longe de defendê-las como políticas de promoção da diversidade étnico-cultural. Nos termos do então presidente, tais medidas visam basicamente a "criar condições para que todos os brasileiros se beneficiem da igualdade de oportunidades sem qualquer discriminação" ("FHC cria...", 2002). Daí a imprecisão tremenda de muitos críticos da ação afirmativa e também de alguns defensores que veem essa política como necessariamente multicultural. Como alguns de nós já demonstraram em outras ocasiões, nada mais falso (Campos e Feres Júnior, 2014).

Primeiras experiências: os casos UERJ e UnB

As políticas de ação afirmativa implantadas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) – foram as primeiras a chamar a atenção da opinião pública. Produtos da Lei 3.524, sancionada em 28 de dezembro de 2000, tais iniciativas instituíam reserva de 50% das vagas para alunos de escolas públicas. Posteriormente, a legislação foi alterada, e essas universidades passaram a reservar 40% das vagas para a "população negra e parda", de acordo com os termos da Lei Estadual 3.708, de 9 de novembro de 2001.

Já a elevação da proporção de reservas para 90% do total de vagas foi alvo de pesadas críticas, o que conduziu a alterações no desenho das políticas por meio das Leis Estaduais 4.151/2003 e 5.074/2007, que alteraram a proporção e distribuição das vagas

reservadas para 20% de alunos oriundos da escola pública, 20% de “candidatos negros” e 5% de pessoas com deficiência, indígenas e filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária mortos ou incapacitados em razão do serviço. Os candidatos que optam pelas cotas têm ainda que atender a um critério de carência socioeconômica. Essa previsão se deve ao fato de que inicialmente a UERJ e a UENF não exigiam que os candidatos concorrendo pelas cotas para “negros” comprovassem baixa renda, o que suscitou críticas acerca da possibilidade de o sistema beneficiar uma “classe média negra”.

A adoção de ações afirmativas raciais pela Universidade de Brasília (UnB) nacionalizou a discussão, retirando-a dos limites do estado do Rio de Janeiro. Isso se deu por três motivos. Em primeiro lugar, a UnB foi a primeira universidade federal a adotar políticas desse tipo. Ao contrário das instituições de ensino superior municipais ou estaduais, as universidades federais são dotadas de grande autonomia administrativa. Por esse motivo, a iniciativa da UnB sugeria que as universidades federais não estavam à margem do debate em torno das ações afirmativas raciais, o que abria precedente para que outras instituições do tipo adotassem políticas semelhantes de forma autônoma. Não podemos nos esquecer de que as universidades estaduais cariocas tiveram a política imposta de fora, na forma de legislação estadual. Também é importante lembrar que a UnB é a universidade mais próxima do centro do poder político federal, dado de importância simbólica e concreta.

Mas foi uma terceira razão que tornou a UnB o foco privilegiado de grande parte dos textos publicados pela imprensa no período. Com o intuito de impedir “fraudes”, isto é, que vestibulandos brancos se beneficiassem das cotas para negros, a instituição previu no edital uma comissão encarregada de verificar por meio de fotos a negritude dos candidatos às cotas. Essa comissão de verificação racial seria composta por cientistas sociais, militan-

tes do movimento negro e estudantes universitários; todos com suas identidades protegidas (Maio e Santos, 2005b).

Indubitavelmente, essa foi a característica do modelo de cotas da UnB que mais gerou polêmica na mídia. Mesmo que as cotas da universidade tenham sido aprovadas ainda em 2003, apenas em 2004 esse sistema de verificação racial foi anunciado, e, não gratuitamente, é nesse ano que as referências à instituição se tornam recorrentes no noticiário.

A implantação de uma controversa comissão de verificação racial serviu como munição para uma grande quantidade de textos opinativos que apontavam para o caráter intrinsecamente racialista das ações afirmativas. Os opositores mais exaltados chegaram ao ponto de comparar o processo de seleção da UnB a práticas nazistas de classificação racial. Não é à toa que ganha mais espaço uma nova nomenclatura para as cotas. Em vez de utilizarem expressões como "cotas para negros", "cotas para negros e pardos", "ações afirmativas para negros" etc., uma quantidade crescente de textos passou a falar em "cotas raciais" ou "ações afirmativas raciais" a partir de 2004; uma clara estratégia retórica para acusar tais práticas de racismo.

Pode-se argumentar que o foco do debate público, em grande medida midiático, nas cotas para negros não foi reflexo da prevalência real dessa modalidade de ação afirmativa, já que, entre 2002 e 2004, diferentes tipos de ação afirmativa estavam em vigor em outras universidades brasileiras. Já em 2002, a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) possuía cotas para estudantes oriundos de escolas públicas, e a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) tinha uma cota para estudantes de baixa renda, dois exemplos de reservas de vagas que utilizam critérios socioeconômicos. E antes mesmo de a UnB adotar a polêmica comissão de verificação racial, a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) já adotava procedimento semelhante. Em suma, o destaque dado para UERJ e UnB tem muito mais a ver

com a centralidade que tais universidades têm em relação ao Rio de Janeiro – segunda maior cidade do país e sede do maior conglomerado de mídia da América Latina, o Grupo Globo – e Brasília, capital da república.

Expansão das ações afirmativas (2001-2012)

Embora a mídia tenha dado cobertura quase exclusiva às ações afirmativas nas universidades públicas, instituições de ensino superior tanto públicas quanto privadas adotaram medidas de ação afirmativa. O Programa Universidade para Todos (Prouni), uma política do governo federal, é a iniciativa de ação afirmativa de maior impacto no ensino superior privado. O programa nasceu em 2004 por iniciativa do então ministro da Educação Tarso Genro, que propôs o aproveitamento de cerca de 100 mil vagas ociosas nas universidades por estudantes de baixa renda. São contemplados pelo programa estudantes egressos do ensino médio na escola pública ou bolsistas da rede particular que comprovem ter renda familiar *per capita* inferior a três salários mínimos, deficientes físicos e candidatos pretos, pardos e indígenas, de acordo com sua proporção na população de cada estado, segundo o recenseamento do IBGE. Criado pela Medida Provisória 213, de 10 de setembro 2004, o Prouni foi institucionalizado pela Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005 e, de acordo com dados do Ministério da Educação (MEC), beneficiou, até 2012, 927.319 estudantes com bolsas integrais e 740.619 com bolsas parciais (Brasil, 2012). Além da isenção da mensalidade, alguns alunos podem obter bolsas de permanência mediante comprovação de baixa renda familiar (Heringer e Ferreira, 2009; Lima, 2010).

Outra medida que se dirige às universidades privadas é o Fundo de Financiamento Estudantil – o Fies. Esse programa surgiu em substituição ao antigo Creduc, passando por reformulações cujo objetivo foi torná-lo mais acessível aos estudantes de classe

média baixa. A demanda pela mudança veio da Educafro, que arguiu a inconstitucionalidade da exigência de fiança pelo Fies, cujo resultado na prática era a exclusão do estudante pobre. O Ministério Público Federal moveu, então, uma ação civil pública que interditou a exigência de fiança pela Caixa Econômica Federal, culminando na criação de um programa que permite até mesmo sua conjugação com o Prouni: o bolsista parcial do Prouni pode financiar via Fies até 100% da mensalidade não coberta pelo programa (Heringer e Ferreira, 2009).

De acordo com Guimarães (2007), medidas como o Fies e o Prouni, bem como o Programa de Apoio ao Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), foram desenvolvidas para reverter um quadro de grande excesso do número de vagas ociosas criado no período de 1995 a 2002, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso implementou um modelo de expansão do ensino superior via ensino privado que não teria sido eficaz em ampliar o número de estudantes matriculados. Entre outros problemas, o modelo esbarrava na dificuldade de incluir no ensino universitário privado uma população em idade universitária cuja baixa renda não lhe permitia arcar com os custos das mensalidades. Segundo o IPEA, esse modelo

> guardava em si mesmo limites de ordem econômica impostos pela decrescente capacidade de consumo da classe média brasileira. Isso pode ser corroborado pelo fato de a oferta de vagas ter crescido para além da demanda efetiva. Se, em 1995, cerca de 18% das vagas ofertadas no ensino superior privado não haviam sido preenchidas, em 2004, já somavam aproximadamente 50%. Trata-se, pois, de uma coexistência aparentemente paradoxal, entre a baixa inserção de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e o elevado nível de ociosidade das vagas ofertadas pelo conjunto das instituições privadas (IPEA, 2007, p. 161).

A solução adotada pelo governo Lula foi atuar em duas frentes: a primeira foi permitir aos alunos de baixa renda financiar ou isentar-se de mensalidade via Fies e Prouni, viabilizando sua incorporação ao ensino privado, que tanto se expandira no governo antecessor; a segunda foi aumentar a oferta de vagas nas universidades federais, bem como construir, ampliar e interiorizar novas unidades e *campi*. De acordo com dados do MEC, ao fim de 2007, 14.826 novas vagas foram criadas nos cursos de graduação, o que representou um aumento de 11,2% em relação ao ano anterior (Brasil, 2009). O governo federal também criou incentivos para universidades públicas aderirem a programas de promoção de igualdade de oportunidades. Um bom exemplo é o Reuni, que inclui mecanismos para o estabelecimento de políticas de ação afirmativa. O programa incentivou as universidades contempladas a adotar "mecanismos de inclusão social para garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos" (Brasil, 2007).

Contudo, não houve ao mesmo tempo um esforço político concentrado para a aprovação de uma lei federal que regulasse a ação afirmativa no país por parte da base parlamentar de sustentação do governo Lula. Ou seja, enquanto o governo de fato promovia várias ações no sentido de colocar a igualdade racial na agenda das políticas públicas, não assumia politicamente essa bandeira por meio de sua bancada legislativa. Houve pelo menos três leis discutidas no Congresso durante o mandato do presidente Lula que teriam estabelecido um programa federal de ação afirmativa, mas todas elas encontraram grande oposição, particularmente vinda de deputados e senadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do partido Democratas (DEM). Uma proposta foi aprovada, a Lei Federal 12.288, de 20 de julho de 2010, conhecida como Estatuto da Igualdade Racial, que oficialmente reconheceu o Brasil como um país multirracial e multiétnico no qual as pessoas de descendência africana estiveram sujeitas à discriminação racial.

Essa lei definiu a discriminação racial e as ações afirmativas, afirmando o dever do Estado de promover a igualdade de oportunidades, bem como "a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial, a valorização da igualdade étnica e o fortalecimento da identidade nacional brasileira". O estatuto previu ações afirmativas de corte étnico-racial na educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à justiça e a outros direitos. A lei ainda afirmou o direito das comunidades remanescentes de quilombos ao suporte financeiro, à liberdade de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos de matriz africana, além de instituir cotas mínimas de participação de atores, figurantes e técnicos negros na produção de filmes e programas para o cinema e a TV e afirmar o dever do Estado de promover a igualdade de oportunidades na educação, emprego e moradia.

O estatuto criou também o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, uma agência para cuidar que escolas de todos os níveis – não apenas as de ensino fundamental – incluíssem a história e a cultura dos afro-brasileiros no currículo. Além disso, proibiu a discriminação racial e declarou a capoeira, arte marcial afro-brasileira, esporte oficial merecedor de apoio governamental. A proposta original do estatuto continha a regulamentação de programa de ação afirmativa para as universidades públicas. Contudo, ela foi descartada ao longo do processo de negociação parlamentar que levou à aprovação do projeto. A falta de uma lei federal de ação afirmativa durante o governo Lula não impediu universidades públicas de iniciar os próprios programas. A partir dos primeiros casos de implantação em 2003, a ação afirmativa se espalhou rapidamente pelo sistema público de universidades, primeiro em universidades estaduais e depois em federais, que foram mais lentas a adotar tais iniciativas.

Como dissemos acima, o marco inicial da efetiva adoção de políticas de ação afirmativa para negros nas universidades públi-

cas se deu simultaneamente no sistema de universidades estaduais do Estado do Rio de Janeiro (UERJ e UENF) e na Universidade do Estado da Bahia (UNEB), cuja política foi instituída por meio da Deliberação 196/2002 do Conselho Universitário. Outras leis estaduais e resoluções de conselhos universitários foram responsáveis pela adoção de ações afirmativas em universidades estaduais de todo o país. Entre 2002 e 2007 foram de fato as estaduais que mais adotaram ações afirmativas, e foi igualmente entre elas que essas medidas se disseminaram mais rapidamente (Feres Júnior et al., 2013).

É importante notar que as ações afirmativas no ensino superior brasileiro nasceram de iniciativas locais articuladas ou de leis estaduais que regulam as universidades públicas estaduais. Como já salientamos, foi entre elas que as políticas começaram a se espalhar para, em um segundo momento, entrarem também no âmbito das universidades federais, que passaram a aderir em ritmo acelerado, primeiro em resposta a incentivos do governo federal, como o Reuni, e depois forçadas pela Lei Federal 12.711 (Feres Júnior et al., 2013). A lei deu conta das instituições recalcitrantes que haviam ou resistido às cotas até o "fim", como é o caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Federal Fluminense (UFF), ou criado políticas bastante tímidas no quesito inclusão, como a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – só para ficarmos no âmbito de importantes universidades federais do Sudeste.

A decisão do Supremo Tribunal Federal

Em abril de 2012, o plenário do STF se reuniu para julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186, ou ADPF 186, impetrada pelo Democratas, na figura do senador Demóstenes Torres, contra a política de ação afirmativa da UnB. Após três dias de deliberação, os ministros decidiram por unani-

midade pela improcedência da ação, seguindo o voto do relator, Ricardo Lewandowski, e declarando, portanto, a política de cotas raciais adotadas pela UnB compatível com a Constituição de 1988. Contudo, vale notar que alguns argumentos mobilizados por Lewandowski para afirmar a constitucionalidade das cotas da UnB contrariam parte das justificativas usadas pela própria universidade quando da implantação do programa.[5]

O modelo de cotas adotado pela UnB foi o mais próximo de princípios multiculturalistas, tanto nos procedimentos adotados quanto nas intenções manifestadas pelos seus formuladores. Embora sensível às injustiças produzidas pelas várias formas de discriminação racial existentes no país, o projeto que levou à instituição de cotas na UnB justifica a inclusão de negros na instituição como expediente necessário para formar uma "elite negra capaz de contribuir na formulação de novas políticas públicas que visem a eliminar definitivamente o problema da desigualdade e da exclusão racial no Brasil" (Carvalho e Segato, 2002, p. 22). Importa destacar o quanto tal entendimento é distinto daquele apresentado por Lewandowski em seu voto, particularmente quando afirma que

> programas de ação afirmativa tomam como ponto de partida a consciência de raça existente nas sociedades com o escopo final de eliminá-la. Em outras palavras, a finalidade última desses programas é colocar um fim àquilo que foi seu termo inicial, ou seja, o sentimento subjetivo de pertencer a determinada raça ou de sofrer discriminação por integrá-la (Brasil, 2012, p. 21).

No primeiro caso, as cotas raciais da UnB visam a dar condições para que negros e negras possam formar uma elite autoconsciente de seu pertencimento étnico-racial e, assim, contribuir dire-

[5] No presente capítulo, examinamos somente o voto vencedor do relator. Os votos dos outros ministros, assim como as audiências que foram levadas a cabo quando da instrução do processo, contêm outros argumentos e vozes que fizeram parte desse processo deliberativo, mas que não vamos analisar aqui.

tamente para solucionar a desigualdade racial no país. No segundo caso, porém, as mesmas cotas são encaradas como medidas que visam justamente a eliminar as distinções raciais no país. É verdade que alguns excertos do voto de Lewandowski se aproximam da justificação fornecida por José Jorge de Carvalho, um dos formuladores do programa de cotas da UnB. Isso fica evidente quando o ministro relator argumenta que "é possível destacar outro resultado importante no que concerne às políticas de ação afirmativa, qual seja: a criação de lideranças dentre esses grupos discriminados, capazes de lutar pela defesa de seus direitos, além de servirem como paradigmas de integração e ascensão social" (Brasil, 2012).

Embora o trecho supracitado pareça ir ao encontro do projeto da UnB, é preciso notar que, para Lewandowski, a criação de lideranças visa mormente a fornecer padrões de integração social para os membros dos grupos desfavorecidos (no caso, os negros). Isso porque tais programas teriam "como um bônus adicional a aceleração de uma mudança na atitude subjetiva dos integrantes desses grupos, aumentando a autoestima que prepara o terreno para a sua progressiva e plena integração social" (Brasil, 2012). Logo, embora o ministro oscile entre uma retórica que elogia a diversidade cultural e outra mais assimilacionista, a capacidade de integração social das ações afirmativas raciais parece sempre suplantar a sua capacidade de reconhecer diferenças.

Evidentemente, isso não quer dizer que a decisão do STF tenha ignorado totalmente a diversidade étnica como um valor. Como o voto do relator afirma explicitamente, "justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados" (Brasil, 2012). Como se vê, a solução encontrada pela decisão do STF é um compromisso entre uma lógica mais forte da justiça social e elementos de direitos multiculturais.

A Lei Federal de Cotas (12.711/2012)

O segundo pico de adoção de políticas de inclusão no acesso às universidades federais deu-se em 2013, em virtude da aprovação da Lei Federal 12.711/2012 (Lei de Cotas), que tornou obrigatória a reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior e técnico. Nesse ano, 18 universidades federais que ainda não possuíam ações afirmativas tiveram que incorporá-las a seus processos seletivos (Feres Júnior et al., 2013). A disseminação da ação afirmativa no ensino superior brasileiro se deu concomitantemente à contínua expansão da oferta de vagas tanto nas universidades federais quanto nas estaduais e à interiorização das federais, com a criação de novos *campi* e universidades em regiões do Brasil onde não havia tais instituições (INEP, 2013).

A Lei Federal 12.711/2012 tornou obrigatória a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas, alunos de escola pública e de baixa renda nas instituições federais de ensino superior e técnico. O Projeto de Lei 73/1999, que lhe deu origem, tramitou por mais de dez anos até sua sanção efetiva, quando 40 das 58 universidades federais já praticavam alguma modalidade de ação afirmativa.

Em seu conjunto, as políticas em funcionamento antes da aprovação da lei contemplavam uma diversidade de beneficiários. A lei, contudo, fixou quatro subcotas: (1) candidatos egressos de escolas públicas, independentemente da cor e da renda, (2) candidatos de escolas públicas e baixa renda, independentemente da cor, (3) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas, independentemente da renda, e (4) candidatos pretos, pardos e indígenas de escolas públicas e de baixa renda. A nova lei determina ainda que a reserva respeite, no mínimo, a proporção de pretos, pardos e indígenas em cada estado, segundo o censo demográfico de 2010 do IBGE. Mais recentemente, a Lei n.º 13.409 de 2016 incluiu em cada uma dessas quatro cotas, várias subcotas para pessoas com deficiência, também na proporção de sua participação na população.

Contudo, ainda está em processo a implementação dessas modalidades por parte das universidades, processo que vem sendo lento dada a complexidade do sistema.

As universidades federais aderem hoje unanimemente ao sistema de cotas estabelecido pela Lei de Cotas de modo muito mais homogêneo do que nas estaduais, uma vez que a lei estabelece parâmetros comuns a todas as universidades no que diz respeito aos procedimentos, montante de vagas reservadas, distribuição de vagas, tipos de beneficiários e condicionalidades. Além disso, do total de vagas disponibilizadas hoje nas estaduais, 26,7% estão reservadas para cotas (Feres Júnior et al., 2013), enquanto, nas federais, esse montante já é de 50%, como prevê a lei (Daflon et al., 2014).

Como resultado desse processo, hoje há um índice de adesão a essas medidas de 86% nas universidades estaduais e uma adesão integral nas federais. As ações afirmativas nas instituições estaduais permanecem reguladas por leis estaduais ou por resoluções do próprio conselho universitário, enquanto as federais estão todas sob a égide da Lei 12.711/2012. Essa grande diversidade de programas de ação afirmativa nas estaduais varia desde modelos muito similares àquele estipulado pela Lei de Cotas até programas como os da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade de São Paulo (USP), que funcionaram por mais de dez anos sem produzir qualquer efeito palpável, como demonstram nossos estudos (Venturini, 2015; Venturini e Feres Júnior, 2016). Recentemente, essas duas universidades trocaram seus programas de bônus por sistema de cotas, provavelmente devido à ineficiência dos programas anteriormente adotados.

Experiências como as da USP e Unicamp demonstram que o sistema de bonificação conduz a resultados tímidos, senão nulos, no que concerne à meta de incrementar a quantidade de candidatos de grupos desprivilegiados que ingressam na universidade (Venturini, 2015; Venturini e Feres Júnior, 2016). Além disso, sabe-se

que esse sistema, quando eficaz, comumente resulta em uma distribuição desigual dos candidatos beneficiados entre os cursos: os mais prestigiosos e disputados, com notas de corte altas, são pouco tocados pelo bônus, enquanto os menos competitivos e com notas de corte mais baixas são mais impactados por essa modalidade de ação afirmativa. Essa assimetria é fácil de entender. Imaginemos que o bônus consista em adicionar 20 pontos à nota final dos alunos oriundos da escola pública e que. para o curso de Pedagogia, a nota de corte no vestibular (acima da qual o candidato é aprovado) seja 100 e, para o curso de Medicina, seja 400. O bônus de 20 pontos confere ao candidato da Pedagogia uma vantagem muito maior, 20% da nota de corte, do que ao candidato da Medicina, para o qual o bônus corresponde apenas a 5% da nota de corte. Isso não ocorre nos sistemas de cotas nos quais as reservas são aplicadas a cada curso e turno, pois, nesse caso, a presença do grupo de beneficiários é nominalmente garantida pelo procedimento, a despeito das notas e de outros procedimentos de entrada.

Ademais, nas estaduais persiste a preferência por conceder o benefício das cotas a estudantes egressos de escolas públicas, que detêm 15,8% do total de vagas nessas instituições de ensino, enquanto pretos, pardos e indígenas (PPIs) desfrutam de 10% das vagas (Feres Júnior et al., 2013). Já nas universidades federais, a lei estipulou percentuais mais generosos de reservas para PPIs, o que atualmente resulta na seguinte distribuição de vagas: 15,5% são destinadas a estudantes de escola pública e estudantes de escola pública de baixa renda, e 22,7% a estudantes pretos, pardos e indígenas de escola pública e estudantes de escola pública de baixa renda (Daflon et al., 2014).

A preferência manifestada pelos gestores das universidades pelas políticas de ação afirmativa de natureza social – isto é, que visam a estudantes de escolas públicas e/ou baixa renda – e não étnico-racial já foi registrada pelas pesquisadoras Paiva e Almeida (2010). Em depoimentos colhidos com esses gestores, elas detec-

taram uma sensibilidade maior para a pobreza do que para a desigualdade racial, o que frequentemente resultou na opção pelos alunos de escolas públicas como beneficiários, em detrimento dos estudantes pretos, pardos e indígenas.

Essa opção pode parecer justa se considerarmos que, embora o Estado brasileiro ofereça educação pública gratuita aos cidadãos, o sistema educacional do país é marcado por uma perversidade fundamental: enquanto as melhores instituições de ensino fundamental e médio são privadas, as instituições de ensino superior de maior qualidade são gratuitas e estatais. Tal situação nega aos estudantes pobres oportunidades educacionais, uma vez que a educação básica pública não os prepara para a competição intensa com os estudantes de classes média e alta por um lugar na educação superior pública de qualidade.

No entanto, a resistência às ações afirmativas raciais, que foi em boa parte vencida nas instituições federais de ensino superior por força da lei, é possivelmente expressão de certa dificuldade da sociedade brasileira em abrir mão de um dos seus pilares identitários: a ideologia da "democracia racial". É a adesão a ela que parece orientar a ideia, propugnada por muitos administradores universitários e pessoas em geral, de que o "problema racial" será resolvido se atacarmos o "problema social", o que é outra maneira de dizer que as discriminações no Brasil são de natureza social e não racial. Pesquisas empíricas conduzidas nos Estados Unidos e na Índia demonstram, no entanto, que ações afirmativas que aplicam critérios exclusivamente sociais falham em incluir membros dos grupos étnico-raciais discriminados (Darity et al., 2011; Weisskopf, 2004).

No Brasil, um estudo realizado na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) demonstrou que a reserva de 25% das vagas para alunos provenientes de escolas públicas falhou em incluir estudantes pretos, pardos e índios na universidade entre os anos de 2009 e 2011. A pesquisa avaliou o ingresso desses alunos nos cursos mais concorridos e menos concorridos da instituição.

Conclui-se que as cotas sociais não têm êxito em incluir proporcionalmente a diversidade da população em termos de cor e etnia e que, quando a inclusão ocorre, ela se dá nos cursos menos concorridos da instituição (UFGD, 2012).

Nesse sentido, superar práticas ineficazes como sistemas de bonificação de baixo impacto e pouca disponibilidade de vagas para PPIs permanece um desafio para as universidades estaduais. Com relação às federais, estamos diante de boas práticas que precisam de acompanhamento para determinarmos sua eficácia em incluir os grupos de beneficiários estabelecidos pela lei. A engenharia complexa estabelecida pela Lei 12.711/2012, bem como a sua combinação com procedimentos como o Sistema de Seleção Unificada (Sisu) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), merece uma atenção especial no que diz respeito aos seus impactos sobre a composição do corpo discente das universidades federais.

O valor de 1,5 salário mínimo *per capita* como definidor de baixa renda e critério de distribuição das vagas parece, por exemplo, ter criado uma estrutura de oportunidades assimétrica, em que os indivíduos PPIs de baixa renda são expostos a maiores níveis de competitividade dentro da subcota para eles designada (Carvalhaes et al., 2013). A análise das notas de corte dos ingressantes pelas cotas e dos não cotistas, por sua vez, demonstra que as cotas para egressos de escola pública que são pretos, pardos ou indígenas e/ou têm baixa renda são mais necessárias e prementes que a cota para egressos de escola pública, independentemente da cor ou renda. Esse dado sugere que, de maneira similar aos estudos sobre a Índia e os Estados Unidos anteriormente citados, cotas apenas para oriundos de escolas públicas não seriam suficientes para beneficiar estudantes pretos, pardos e indígenas e/ou de baixa renda, ao contrário do que costuma ser dito no debate público (Campos et al., 2014).

A dinâmica das notas de corte revela uma importante disfuncionalidade do sistema de cotas regulado pela Lei 12.711/2012.

Em alguns cursos, a cota está funcionando não só como piso, mas também como teto para a inclusão de egressos de escola pública, membros de famílias com baixa renda e não brancos. Em alguns casos, o desempenho desses grupos supera substantivamente o desempenho dos não cotistas. Ainda assim, a presença deles nos cursos fica restrita à cota determinada pela lei. Essa disfuncionalidade importa porque subverte o objetivo das cotas. Em vez de mecanismo que busca catalisar a inclusão, elas se tornam dispositivos que a limitam (Campos et al., 2014). Esse efeito perverso parece, contudo, estar restrito a poucos cursos proporcionalmente.

A breve história da ação afirmativa no Brasil que esboçamos neste capítulo revela alguns aspectos importantes. É realmente surpreendente, olhando em retrospectiva, constatar como tais políticas, sobretudo as cotas raciais, se espalharam pelo país a despeito da força da ideologia da democracia racial, que foi por muitas décadas o esteio da identidade nacional brasileira hegemônica. Tal êxito deve ser creditado a dois fatores principais: a militância do movimento negro, que, apesar de algumas resistências iniciais, conseguiu redefinir sua agenda de demandas para incluir de maneira central as políticas de ação afirmativa, e o avanço da democratização ao longo da existência da Nova República, marcada pela expansão dos direitos sociais, que teve como pilares a progressista Constituição de 1988 e uma sequência feliz de presidentes progressistas. Como mostramos, o governo de Fernando Henrique Cardoso pautou uma discussão sobre desigualdade racial, e os presidentes do Partido dos Trabalhadores (PT) permitiram que as políticas recebessem apoio institucional do MEC ao longo do processo, até a aprovação de uma lei federal que tornou as cotas obrigatórias em todo o sistema federal de ensino.

Capítulo 5
Ação afirmativa hoje

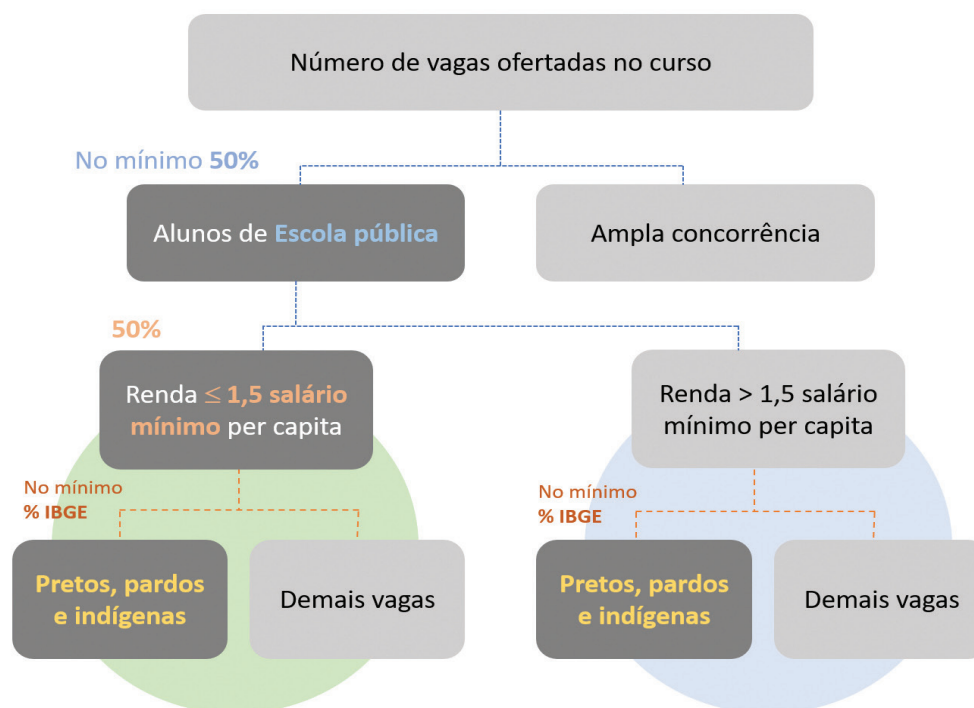
Para entender a evolução das políticas de ação afirmativa no ensino superior brasileiro, é útil distinguir dois momentos históricos. O primeiro deles se iniciou em 2001, com a adoção de cotas pela UERJ, e se encerrou em 2012, ano de aprovação da Lei Federal 12.711 (Lei de Cotas). Este evento impôs um modelo de ação afirmativa para todas as instituições de ensino superior e técnico federais, que acabou sendo mimetizado por instituições estaduais, dando início a um segundo momento da história desse gênero de política em nosso país. O primeiro momento (2001-12) se caracterizou por uma profusão de desenhos procedimentais e pela adoção de medidas de diferentes tipos de política (cotas e bônus) endereçadas a diversos grupos de beneficiários (oriundos de escola pública e/ou de baixa renda, alunos pretos e pardos etc.). No segundo momento (2012-18), há uma convergência procedimental induzida pela homogeneização do modelo federal, que combina e sobrepõe quatro cotas diferentes.

Dito isso, este capítulo apresenta os principais resultados de um levantamento das características das ações afirmativas em vigor nos processos seletivos das universidades públicas brasileiras de 2001 até os dias atuais. Ele se baseia numa análise das leis, regimentos e resoluções que instituíram e regulamentaram as ações afirmativas em vigência em mais de 70 das 96 universidades públicas estaduais e federais do país. Os dados foram coligidos pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA) e constituem um esforço de traçar um panorama do atual

estado das políticas de inclusão no ensino superior público. Com as variáveis pesquisadas, intentamos estabelecer que tipo de norma regulamenta essas políticas, os principais beneficiários, os critérios de seleção e o potencial inclusivo, bem como o perfil regional e acadêmico das instituições que as adotam.

Os dados de que dispusemos para produzir as análises são de todas as universidades federais e estaduais brasileiras. Das 101 instituições nesse rol, apenas duas não adotam algum tipo de ação afirmativa: a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e a Universidade Regional do Cariri (URCA). Porém, além dessas, as análises que se seguem excluem também duas universidades estaduais do Paraná, a Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) e a Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Apesar de possuírem uma política de ação afirmativa (Lei 13.134, de 18 de abril de 2001, e Lei 14.995, de 9 de janeiro de 2006), elas são desconsideradas por conta do número irrisório de vagas ofertadas para esse fim (seis vagas para indígenas em toda a universidade). Vale lembrar que, depois da Lei Federal 12.711/2012, todas as universidades federais estão obrigadas a ter cotas raciais e sociais, conforme a Figura 1, embora a adesão total aos patamares de reserva da lei possa se dar de modo processual. Como a implantação das subcotas para pessoas com deficiência, criadas pela Lei 13.409/2016, ainda se encontra em estágio inicial, essas modalidades serão aqui desconsideradas.

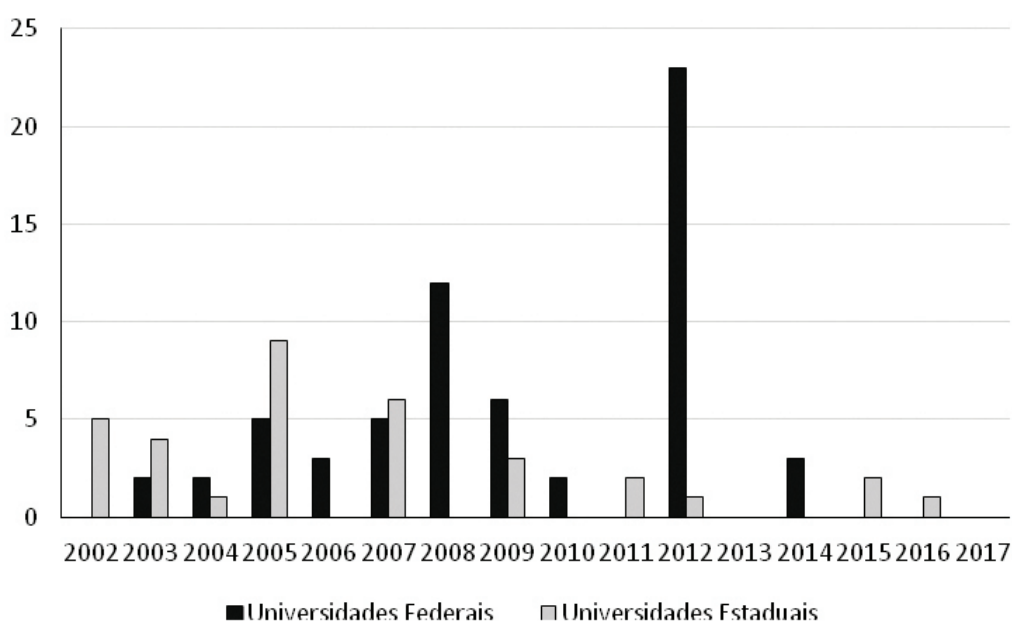
Procuraremos produzir uma análise dos programas de ação afirmativa tendo como eixo principal a coerência entre diagnóstico, objetivos e procedimentos das próprias políticas, tencionando, assim, oferecer contribuições para o aperfeiçoamento dessas medidas. Contudo, analisar a viabilidade de uma política pública é tanto uma questão técnica, de natureza instrumental, como uma questão moral (Figueiredo, 1997). Por esse motivo, as análises que se seguem buscarão eventualmente articular a engenharia das ações afirmativas em vigor e os argumentos de justificação moral dos programas.

Figura 1 – Sistema de distribuição das vagas de acordo com a Lei Federal 12.711/2012

Fonte: MEC

Um retrato da ação afirmativa

Embora as universidades estaduais tenham tomado a dianteira na implementação de políticas de ação afirmativa, as universidades federais aceleraram a adoção desses procedimentos, mesmo antes da Lei Federal 12.711/2012. Das 70 universidades públicas que adotavam essas medidas antes da lei, 44% eram estaduais, e 56% federais. Destaca-se, nesse sentido, o efeito do Reuni, um plano de reestruturação das universidades federais, instituído pelo Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007, que teve como uma das principais diretrizes a de que as universidades contempladas desenvolvam "mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de opor-

tunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos" (Brasil, 2007). Só em 2008, 42 universidades aderiram ao plano já no primeiro semestre, e outras 11, no segundo semestre. Não parece coincidência o fato de 2008 ter sido o ano em que mais universidades federais adotaram os programas de ação afirmativa. Por razões evidentes, o maior pico de adesões ocorre em 2012, ano em que a Lei de Cotas obriga todas as universidades da União a instituírem algum tipo de medida.

Gráfico 1 – Quantidade de universidades estaduais e federais que adotaram ações afirmativas de 2002 a 2017

*Total = 97 universidades.
Fonte: os autores.

Antes da aprovação da Lei de Cotas, a adoção de políticas afirmativas se deu por vários meios. A maior parte das iniciativas (77%) foi implantada a partir dos próprios conselhos universitários. Os demais 23% resultaram de leis estaduais que incidiram sobre as universidades estaduais. A pesquisa qualitativa de Paiva e

Almeida (2010) com gestores de dez universidades públicas praticantes de ações afirmativas oferece um panorama dos processos de implantação dessas políticas a partir da avaliação dos próprios protagonistas. Entre as razões que levaram à adoção dessas políticas, as pesquisadoras enumeram:

> Além da pressão externa, a emergência de políticas de AA nas universidades pesquisadas teve origem pela ação de grupos diversos: em algumas, os movimentos sociais locais passaram a se organizar em demandas específicas; em outras, a organização de docentes dentro do *campus* foi decisiva; em outras, ainda, os núcleos de estudo afro-brasileiros já existentes passaram a ter maior voz; por último, ações inicialmente isoladas de profissionais que passaram a questionar a falta de diversidade em suas universidades foram decisivas para levar a cabo o programa (Paiva e Almeida, 2010, p.).

Diante da dificuldade de aprovar uma lei de cotas no período auge da polêmica (2001-09) ou de incluí-las no Estatuto da Igualdade Racial, o governo federal parece ter optado por evitar um confronto direto com os opositores da ação afirmativa, sem, no entanto, se furtar à criação de fortes incentivos institucionais para a proliferação dessas medidas, tais como programas de bolsas, recursos para universidades que as implementarem e apoio a projetos de lei que as regulamentem (Feres Júnior et al., 2011; Lima, 2010). Nesse sentido, o governo federal procurou avançar as metas de inclusão na universidade em relação de colaboração com os gestores das universidades federais. Ao mesmo tempo, a mobilização do Movimento Negro atuou de forma localmente descentralizada no convencimento dos gestores das universidades e câmaras estaduais a adotar políticas de inclusão, com graus variáveis de sucesso (Guimarães, 2007; Paiva e Almeida, 2010). De certo modo, tudo isso contribuiu para tornar as ações afirmativas um fato, semeando

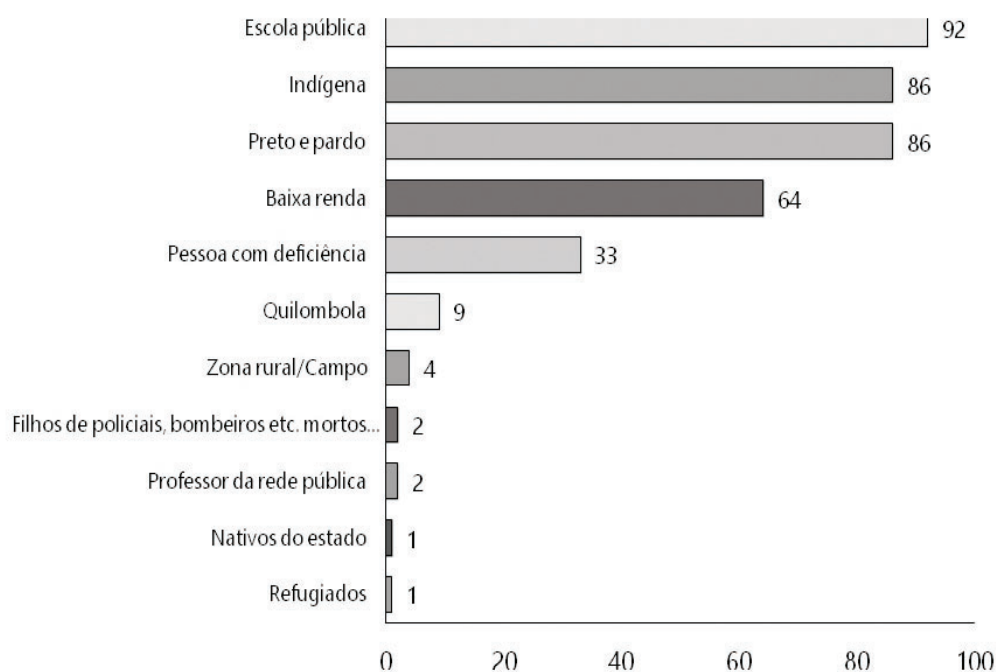
um contexto mais simpático a uma lei federal em 2012, sobretudo depois de o Supremo Tribunal Federal considerar esse gênero de política completamente constitucional por unanimidade.

Entre as vantagens do caráter descentralizado de uma política pública, costuma-se enumerar a contribuição dos membros dessas instâncias locais com uma experiência técnica de primeira mão e a não sujeição das políticas públicas a regras que ignoram as particularidades locais. Podemos, por outro lado, ressaltar algumas desvantagens da falta de integração entre essas iniciativas, que vão desde a dificuldade de publicizar essas medidas para os potenciais beneficiários, bem como a ausência de critérios claros e de comum conhecimento para a fruição do benefício, até problemas concernentes à concepção, ao planejamento e à execução das políticas. Os desenhos prévios à aprovação da Lei 12.711/2012 eram muito mais plurais, o que produziu, por vezes, políticas mais adaptadas aos contextos locais e, por outras, medidas bastante controversas. A uniformização dos procedimentos após a Lei de Cotas suprimiu os desenhos institucionais mais heterodoxos, mas também impôs a todo o território nacional um padrão específico. Voltaremos a esse ponto posteriormente.

Beneficiários

Outro aspecto da ação afirmativa na universidade brasileira que não pode deixar de ser comentado é a gama de grupos contemplados. Nosso levantamento demonstra que os alunos egressos de escola pública sempre foram o alvo privilegiado das políticas afirmativas: das 70 universidades com sistemas de cotas, bonificação ou acréscimo de vagas que tinham políticas antes de 2012, 60 instituições, ou 85%, visavam a esse grupo. Só em segundo lugar vinham os grupos raciais, em quarto os portadores de deficiência e participantes de programas de formação em licenciatura indígena, seguidos de outros grupos diversos. Atualmente, 92 universidades

possuem políticas para oriundos de escola pública, 86 têm políticas para grupos raciais (pretos, pardos e indígenas), e 64 dispõem de medidas para pessoas de baixa renda. Afora esses três cortes, existem ações afirmativas para pessoas com deficiência (33 universidades), quilombolas (9 universidades), oriundos da zona rural (4), entre outros grupos, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Quantidade de universidades de acordo com o tipo de beneficiários das respectivas ações afirmativas

* Total = 97 universidades.
Fonte: os autores.

É importante reafirmar, portanto, que são os alunos egressos de escola pública os maiores beneficiários da onda de políticas de ação afirmativa. É possível sugerir que a preferência por esse grupo se vincula a aspectos estruturais da educação no Brasil: como vimos, enquanto as melhores instituições de ensino básico são privadas, as instituições de ensino superior de maior qualidade são gratuitas e financiadas pelo Estado. Essa situação nega aos es-

tudantes pobres oportunidades educacionais, uma vez que a educação básica pública não os prepara para a competição intensa com as classes média e alta por um lugar na educação superior pública de qualidade. Ademais, uma série de outros fatores extraescolares produzem desvantagens educacionais para os estudantes oriundos do ensino público médio e fundamental (Damiani, 2006).

Além disso, a preferência pelas ações afirmativas sociais é, possivelmente, expressão de certa resistência de alguns setores da sociedade brasileira em admitir a modalidade das ações afirmativas raciais, se considerarmos se tratar de uma nação que por muito tempo teve como um dos seus pilares identitários a ideia de "democracia racial". Como registraram Paiva e Almeida (2010), parece haver uma sensibilidade maior entre os membros da comunidade universitária à pobreza do que à desigualdade racial, o que frequentemente resulta na opção pelos alunos de escolas públicas como beneficiários.

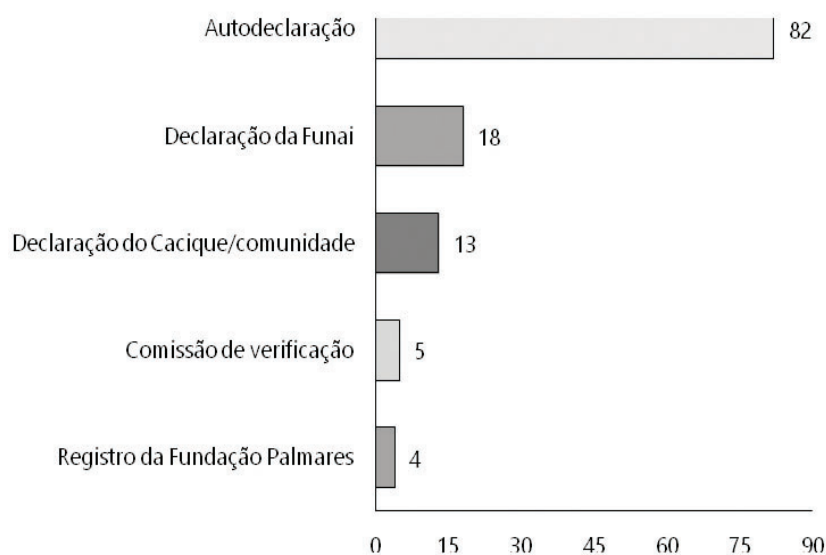
Contudo, ao contrário do que postulam os que defendem políticas estritamente sociais, a sobreposição entre negritude e pobreza não necessariamente torna a ação afirmativa baseada exclusivamente na classe um mecanismo eficaz de inclusão grupos étnico-raciais discriminados. Darity et al. (2011) sustentam que o critério socioeconômico não é forçosamente a melhor forma de promover a integração racial, mesmo quando há forte convergência entre raça e classe. A partir de um modelo aplicado aos casos dos Estados Unidos e da Índia, verifica-se que a adoção dos critérios de classe ou de raça/casta/etnicidade conduzem a resultados muito distintos. No primeiro caso, isto é, quando as ações afirmativas se baseiam no critério da renda familiar apenas, o número de potenciais beneficiários provenientes dos grupos étnico-raciais discriminados cai substantivamente, e eleva-se o percentual de potenciais beneficiários de grupos que não sofrem discriminação. No segundo caso, o objetivo de dessegregar as elites, introduzindo nelas membros de grupos discriminados, é atingido de forma mais

eficaz. A análise procura demonstrar que a substituição de políticas baseadas em raça e etnicidade por políticas que utilizam apenas o critério de renda pode inclusive agravar a discriminação do grupo étnico-racial visado, uma vez que são excluídos do benefício justamente aqueles indivíduos do grupo que melhor poderiam se qualificar para as vagas ofertadas (2011).

Métodos de identificação dos candidatos

Um dos pontos mais explorados na controvérsia midiática acerca das ações afirmativas raciais são os procedimentos de identificação racial dos candidatos. Entre as universidades que adotam programas de corte racial, há algumas que instituíram comissões de verificação da identidade racial dos candidatos como meio de evitar “fraudes”. Outras adotaram a análise de fotografias, e uma universidade ainda combinou os dois procedimentos. Em todos esses casos, o candidato às ações afirmativas raciais ou sua fotografia são avaliados por uma espécie de banca, que pode ou não homologar sua declaração de pertencimento ao grupo beneficiário e, portanto, deferir ou indeferir sua participação no programa.

Esse tipo de procedimento foi largamente criticado por alguns acadêmicos (Maio e Santos, 2005a; Fry et al., 2007), que se apoiam na ideia de que as comissões constrangem o direito individual da autoidentificação. No gráfico abaixo vemos a distribuição dos métodos de identificação racial utilizados nas universidades em 2017. Devido a uma orientação normativa da SEPPIR acerca de fraudes nos programas de cotas, o número de universidades que adotam comissões de verificação tem crescido nos últimos anos.

Gráfico 3 – Quantidade de universidades de acordo com a forma de identificação dos candidatos às ações afirmativas raciais

* Total = 89 universidades.
Fonte: os autores.

Critérios de corte

É interessante atentar para o fato de que no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos e da Índia, se adotam frequentemente combinações de critérios de classe e raça na mesma instituição. Em um grande número de universidades, essas modalidades são combinadas, de maneira a contemplar tanto beneficiários de baixa renda e/ou provenientes do ensino público como candidatos pretos, pardos e indígenas – ainda que hoje o percentual total de vagas reservadas segundo o critério de classe supere aquelas alocadas de acordo com o critério de cor. A Lei de Cotas, por exemplo, obriga a sobreposição dos três critérios em cascata, conforme indica a Figura 1.

Esse tipo de engenharia institucional pode contribuir tanto para concretizar a missão pública da universidade brasileira, qual seja, a de se constituir como um espaço plural, como para aumentar a aceitação das ações afirmativas raciais perante a opinião pública,

uma vez que não só os candidatos pretos e pardos, mas também os candidatos pobres de todos os grupos raciai são beneficiados. Essa opção, vale salientar, foi descrita por gestores universitários como uma "medida conciliatória" entre as demandas por inclusão racial trazidas à universidade por atores sociais diversos e a comunidade universitária (Paiva e Almeida, 2010).

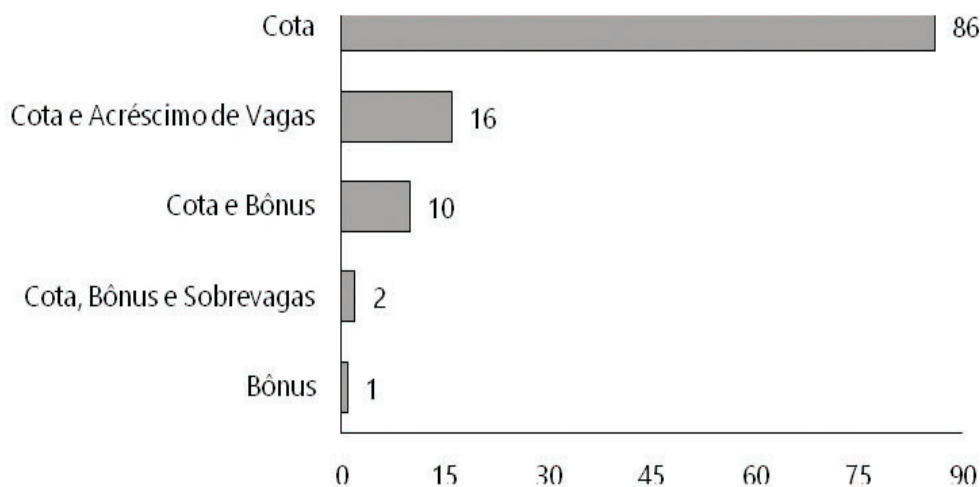
Contudo, essa sobreposição de critérios também pode gerar problemas. Não é realista imaginar que serão os mais pobres entre os pobres que se beneficiarão da ação afirmativa. Desse modo, o uso indiscriminado e pouco cuidadoso do critério de corte de renda pode acabar excluindo do benefício justamente aqueles segmentos sociais com mais chance de serem bem-sucedidos, mas que necessitavam da vantagem adicional proporcionada pela medida para poderem ser incluídos (Deshpande, 2006). A exigência de renda muito baixa pode inclusive resultar no não preenchimento das vagas destinadas a beneficiários de grupos desprivilegiados, como demonstram relatos de gestores e estudos empíricos acerca das cotas para pretos e pardos e deficientes na UERJ e UENF (Matta, 2005; Paiva e Almeida, 2010).

Ademais, é preciso levar em conta que a desigualdade de oportunidades sociais advindas do racismo, vivenciada sobretudo pelos candidatos pretos e pardos, permanece nas classes médias e altas, ao que indicam estudos recentes (Ribeiro, 2017). Ao não contemplar grupos raciais que estão em processos de ascensão social ou já passaram por eles e, portanto, não se encaixam mais nos critérios de baixa renda e escola pública, a Lei de Cotas pode estar ignorando um contingente que deveria ser alcançado pelas políticas afirmativas.

Mecanismo de inclusão

Outro aspecto importante a ser considerado é a própria denominação das políticas de ação afirmativa, que se tornou comum no debate público: "cotas". Ainda que essa seja a modalidade mais

comum, nem todos os programas seguem de fato esse modelo. Entre as 97 universidades brasileiras que hoje têm algum programa de ação afirmativa, 86 (89%) aplicam exclusivamente o sistema de cotas, isto é, estipulam uma quantidade de vagas reservadas para os beneficiários do programa. Outras 16 universidades combinam cotas e acréscimo de vagas adicionais, e outras 10 combinam cotas e uma bonificação no vestibular para conferir vantagem adicional aos candidatos que atendem a determinados critérios – como ser egresso de escola pública ou autodeclarado preto/pardo. Dois programas combinam cotas, vagas adicionais e bônus, e só um ainda utiliza apenas bônus:

Gráfico 4 – Quantidade de universidades de acordo com o mecanismo de inclusão da ação afirmativa

* Total = 97 universidades.
Fonte: os autores.

Se agruparmos os dados, vemos que a modalidade cotas é de longe a mais comum. É importante ressaltar que as feições assumidas pela ação afirmativa no ensino superior brasileiro são muito vinculadas ao modelo que se consagrou como praticamente a única forma legítima de ingresso na universidade: o vestibular. Nesse sentido, a ação afirmativa tem sido aplicada sem mudanças signifi-

cativas nos procedimentos de admissão à universidade, o que significa que, no caso das cotas, a competição se dá pelo rendimento nas provas do vestibular dentro de cada grupo beneficiário. No caso do sistema de bonificação, os candidatos contemplados pela ação afirmativa recebem pontos extras nas provas do vestibular, que permitem que algumas pessoas de grupos sociais desprivilegiados tenham as notas finais elevadas e possam, assim, ingressar em cursos universitários.

De acordo com Weisskopf (2004), uma das características definidoras das políticas de ação afirmativa no que diz respeito aos procedimentos é se elas assumem a forma de cotas ou de bônus ("*preferential boosts*"). No primeiro caso, o procedimento consiste em reservar determinado número ou percentual de postos para os membros do grupo beneficiário, enquanto os demais permanecem disponíveis para a ampla concorrência. No segundo, todos os candidatos concorrem pelos mesmos postos, e os beneficiários da ação afirmativa recebem alguma consideração especial, que pode assumir a forma de um bônus na pontuação, no caso de competições baseadas exclusivamente em testes de aferição de conhecimento, ou de um crédito extra, no caso de seleções que levam em consideração aspectos mais qualitativos, como a trajetória escolar e as qualificações dos candidatos. Este último é o caso das ações afirmativas nos Estados Unidos, cuja Suprema Corte decidiu em 1978, na ação Regents of the University of California v. Bakke, proibir a modalidade das cotas, embora tenha mantido a utilização da raça como um critério legítimo, entre outros, a ser considerado na admissão às universidades.

Formalmente e em tese, os dois sistemas podem ser equivalentes. Basta que o bônus seja calculado de modo a resultar no mesmo número de vagas que seriam preenchidas via modalidade das cotas para que não haja diferenças substantivas. Contudo, mantidas a proporção da cota e a magnitude do bônus ao longo do tempo, as diferenças emergem: o sistema de bônus garante que

a distância entre o desempenho dos beneficiários e dos não beneficiários se mantenha constante. Ou seja, os beneficiários sempre terão o mesmo grau de vantagem em relação aos não beneficiários. Porém, a proporção dos selecionados pela ação afirmativa pode variar em cada processo seletivo. No sistema de cotas, por outro lado, a proporção de beneficiários mantém-se constante, enquanto a diferença de desempenho dos cotistas e dos não cotistas pode variar consideravelmente.

Outra diferença entre o sistema de bônus e o sistema de cotas se refere à distribuição dos beneficiários nos diferentes cursos universitários. Cursos de maior prestígio acadêmico e mercadológico costumam apresentar uma concorrência mais acirrada e, portanto, barram uma quantidade maior de candidatos em desvantagem social. Se comparados a cursos menos concorridos, as graduações em Medicina, Direito ou Engenharia apresentam uma menor quantidade de negros, pobres e oriundos de escolas públicas (Grin, 2003). Tendo em vista que os adicionais fornecidos pelos sistemas de bônus não variam de acordo com a competitividade de cada curso, esse sistema tende a concentrar os beneficiários das ações afirmativas nos cursos menos concorridos, falhando, portanto, em incluir candidatos desfavorecidos nos cursos de elite. O sistema de cotas fixas e por cursos tende a evitar essa defasagem.

Capítulo 6
O debate sobre ação afirmativa no Brasil

Os estudos sobre políticas públicas costumam focar nos processos institucionais envolvidos no agendamento, formulação, difusão e implantação de programas estatais, além de suas consequências, desafios e dilemas. Com algumas exceções, há um plano, contudo, que não recebe a atenção merecida por boa parte dessa literatura. No regime democrático, uma política é, em última instância, sustentada pelo clima de opinião que lhe diz respeito. Pensemos nos dois modelos teóricos mais importantes de democracia: representativa e deliberativa. Na democracia representativa, uma política pode até ser produto da decisão monocrática do chefe do Poder Executivo ou de alguma instância encarregada de sua formulação, mas esse raramente é o caso, pois políticas públicas de vulto têm que necessariamente ser aprovadas na forma de lei pelas câmaras legislativas. Aí entramos no reino das relações entre Executivo e Legislativo, que sempre envolvem negociações. Salvo exceções, parlamentares e chefes do Executivo tendem a buscar maximizar as probabilidades de serem eleitos no próximo pleito; por isso, agirão com um olho na opinião de seus eleitores acerca das políticas que aprovam. Em outras palavras, até no caso extremo de decisões monocráticas do Executivo, se houver possibilidade de reeleição, a mesma tese de dependência da opinião se impõe.

No modelo deliberativo de democracia, a importância da opinião do público é ainda maior, por várias razões. Primeiro, porque as instituições e seus agentes estão constantemente reagindo

ao clima de opinião que vige na sociedade. Para autores dessa linha interpretativa, a própria legitimidade que sustenta essas instituições depende de maneira contínua da opinião pública. Segundo, porque os representantes políticos, os mesmos chefes dos poderes Executivo e Legislativo sobre os quais falamos acima, agem com um olho no debate público, nas manchetes do jornal, nos programas noticiosos da TV; não mais pensando somente na eleição daqui a dois ou quatro anos, mas sim em garantir sua popularidade aqui e agora. E terceiro, porque o próprio debate parlamentar, segundo a teoria, se daria de maneira deliberativa, ou seja, por meio da troca de razões públicas entre pares em uma discussão.

Em suma, a máquina de produção de legitimidade das instituições democráticas funciona à base de justificações públicas. O projeto de lei que pretende instituir uma política é estruturado em torno de tais justificações, da mesma forma que o adendo ou o substitutivo do parlamentar ao projeto. As falas em plenário são também agregadas mais ou menos coerentes dessas justificações. Pareceres jurídicos, processos comuns e mesmo pedidos de inconstitucionalidade de uma política pública apresentados às cortes de justiça são compostos de material da mesma natureza. Por fim, os artigos de jornais e revistas, os debates de especialistas e as conversas informais de cidadãos comuns sobre aquela política são também arrazoados prenhes de justificações públicas.

São justificações porque versam sobre o que é justo ou injusto adotar como procedimento das instituições e são públicas porque são enunciadas perante um público e porque retoricamente são apresentadas como tendo por objetivo o interesse comum. Para citar um exemplo muito claro e sucinto, que se relaciona claramente nosso tema: uma pessoa no domínio de suas faculdades racionais não argumentaria em público que as cotas raciais não devem ser adotadas porque seus netos brancos e de classe média alta vão ter as chances de entrar em universidades públicas de qualidade diminuídas no futuro. Ela diria que as cotas raciais vão produzir

conflito social em escala inaudita ou que contribuirão para a decadência da qualidade do ensino superior; em suma, que atentarão contra bens supostamente comuns, e não contra seus interesses de manutenção do privilégio racial e de classe de sua família. Em um regime democrático, a manutenção do privilégio e da distinção para fins estritos de vantagem pessoal não pode ser publicamente justificada.

A conclusão é que o debate público acerca de uma política é fundamental para sua manutenção, aprimoramento ou também rejeição em um regime democrático. Se olharmos agora para a natureza das razões ou justificações públicas nesses debates, veremos que há uma mistura de elementos normativos e elementos fáticos. Ou seja, de argumentos que propõem o "dever ser" com argumentos que descrevem o que supostamente "é". Justificações públicas têm um caráter normativo indelével, necessário, pois elas são usadas na discussão acerca do que devemos fazer como coletivo: adotar aquela política, reformá-la, abandoná-la? Esses argumentos normativos podem ser feitos com base em análises sólidas dos fatos ou sem base em evidências empíricas. Mas é importante notar que nenhuma análise de dados, por mais consistente que seja, dá conta totalmente da questão normativa. Claro que, em caso extremo, se os resultados de uma política são desastrosamente negativos, sua mera exposição pode ser suficiente para consolidar uma forte opinião contrária a ela. Isso raramente acontece, contudo, e o que temos na maioria dos casos é o embate entre apoiadores e adversários de uma dada política, cada campo esgrimindo cestas de argumentos normativos e fáticos acerca dos princípios que norteiam aquela iniciativa e de seus resultados.

Para citar outro exemplo, agora hipotético, que se relaciona com nosso objeto: uma política de ação afirmativa para a inclusão de negros na universidade tem êxito em admitir uma quantidade inaudita de indivíduos desse grupo social, mas, ao mesmo tempo, os dados mostram que esses indivíduos são os mais privilegiados

economicamente entre o grupo de candidatos negros. Com base nesses fatos, alguns poderiam argumentar que tal resultado é uma distorção do objetivo principal da política de promover os mais desprivilegiados e que, portanto, ela deveria ser abolida. Outros diriam que a política funciona, pois inclui muitos negros, mas precisa ser reformada a fim de estender a inclusão aos indivíduos menos privilegiados. E outros ainda poderiam dizer que a política cumpre seu papel, que é o de incluir negros, grupo social antes alijado da universidade, acrescentando ser natural que todo procedimento que envolva avaliação de mérito acabe por privilegiar aqueles que partem de posições iniciais mais vantajosas (Feres Júnior e Daflon, 2015). Esses são somente alguns argumentos possíveis, e muitos outros poderiam ser pensados. Todos, contudo, combinam a interpretação de dados fáticos com princípios normativos do tipo "o que é melhor ou mais justo para nós coletivamente".

Desde que políticas de ação afirmativa começaram a ser implantadas em nosso país, o GEMAA analisa o debate público acerca do tema na grande mídia. Também estudamos os debates jurídicos e parlamentares em torno da ação afirmativa. A experiência do grupo com todo esse material mostra que a maior parte das justificações contrárias e favoráveis às políticas aparecem nos textos da grande mídia, particularmente as contrárias. A grande mídia se esforça por monopolizar a opinião pública, apresentando-se como o espaço público *tout court*, mas ela é de fato altamente seletiva e guiada pelos interesses dos poucos grupos econômicos que nela atuam e de seus aliados políticos (Campos, 2013). O discurso do equilíbrio e da neutralidade jornalísticos, alardeado por editores, donos de empresa e chefes de redação da grande mídia brasileira, e que constitui o principal instrumento usado pelos meios de comunicação para reclamar legitimidade perante o público, é uma falácia que não resiste ao exame dos próprios textos jornalísticos. Por outro lado, no debate sobre as cotas raciais, esse discurso também funcionou como ideologia reguladora das

estratégias editoriais e jornalísticas, levando os veículos de comunicação a "produzir" critérios e provas que atestassem sua suposta neutralidade.

Olhando retrospectivamente, todo o movimento de reação às políticas de ação afirmativa não teria existido, ou seria bastante mais fraco, se não fosse a grande mídia, particularmente o Grupo Globo, com diversos canais radiofônicos, televisivos e impressos. Podemos afirmar que a grande mídia, liderada pelo jornal *O Globo*, foi o lugar de articulação e de promoção do movimento anticotas que se formou. Seus membros mais exaltados foram promovidos ao *status* de colunistas e blogueiros, aparecendo com frequência nas páginas dos jornais para atacar as "cotas raciais", como foram cognominadas.

Por ter apresentado essa conformação, o debate sobre as cotas na grande mídia deu mais visibilidade aos argumentos contrários a elas do que aos favoráveis. Contudo, como mostraremos depois, a crescente polêmica em torno do tema fez com que os dois principais jornais brasileiros – *O Globo* e *Folha de S.Paulo* – tentassem construir uma imagem de imparcialidade a partir do controle das proporções entre textos explicitamente favoráveis e textos explicitamente contrários às cotas. Essa imagem de imparcialidade, porém, tem alguns problemas e limitações, que serão analisados no decorrer deste capítulo. Em nossa base de dados, composta de todos os textos sobre o assunto publicados nos jornais *Folha de S.Paulo* e *O Globo* de 2001 a 2012, temos um total de 2.123 ocorrências de emprego de argumentos contrários em textos contra 864 de argumentos favoráveis. Para se ter uma ideia do nível bem mais elevado do ativismo de *O Globo* contra as cotas, foram 1.431 ocorrências de argumentos contrários contra 692 na *Folha*, ou seja, uma proporção maior que dois para um.[1]

[1] A metodologia utilizada para produzir os dados que geraram os gráficos 1 e 2 é a análise de valências, que consiste em codificar textos de modo a anotar o sentido geral em relação ao objeto de pesquisa, se favorável, contrário ou neutro.

O fato de os argumentos contrários terem preponderado na cobertura da mídia e de o resultado desse processo de implantação das cotas no país ter sido de sua estabilização constitucional, ou seja, a vitória daqueles que são favoráveis à ação afirmativa, pode parecer paradoxal. Como já mostramos, antes da Lei das Cotas, as políticas de ação afirmativa social e racial foram criadas, em sua maioria, por decisões de conselhos universitários – ou seja, eram políticas pontuais cujo desenho variava de acordo com cada universidade. O exame das deliberações desses conselhos e dos documentos que normatizam as políticas de ação afirmativa nas diversas universidades revelam o emprego abundante de justificações públicas, muitas delas também presentes no rol de argumentos favoráveis que circularam na grande mídia, por exemplo: a ação afirmativa racial diminui as desigualdades, inclui os excluídos, repara erros cometidos no passado, instaura a igualdade de oportunidades, introduz pluralidade nas instituições (empresas, universidades etc.), é medida emergencial diante de uma situação crítica e combate ao racismo/discriminação. Esses são os argumentos favoráveis mais comuns encontrados em nossa base de dados, em ordem decrescente de número de ocorrências. Assim, os argumentos favoráveis foram vencedores nos debates internos das universidades, justificando a criação de programas de ação afirmativa, ao passo que, no debate público encenado nos meios de comunicação, eles perderam de longe para os contrários. A explicação mais provável desse paradoxo é que a grande mídia perdeu a batalha que moveu contra as cotas raciais.

Atribuímos valência não somente a artigos opinativos, mas também a reportagens, pois, no caso da cobertura da ação afirmativa, muitas delas "tomavam lado", isto é, não se preocupavam em demonstrar equilíbrio entre opiniões diversas sobre o tema ou mesmo neutralidade em relação ao objeto. A análise de valências é adequada aqui porque as opiniões e argumentos expressos na cobertura se posicionaram de modo bastante dicotômico no que toca a recomendação ou não da adoção das políticas. Para mais informações acerca da metodologia da análise de valências, ver João Feres Júnior (2016a, 2016b) e Luis Felipe Miguel (2015, 2016).

Nos editoriais, esses jornais tomaram posição explícita em relação à questão. A *Folha de S.Paulo* publicou, durante o período estudado, 34 editoriais sobre o assunto, sendo 32 abertamente contrários e dois ambivalentes. Enquanto isso, *O Globo* publicou 94 editoriais, quase três vezes mais que o jornal paulista, sendo 91 contrários e três ambivalentes – essa diferença do número de editoriais de cada jornal é evidência da liderança inconteste do Grupo Globo na mobilização contra as cotas raciais. Olhando de outra maneira, do total de textos sobre as cotas raciais publicados em *O Globo*, os editoriais representam 8,6%, ao passo que, na *Folha de S.Paulo*, eles são somente 3,2%.

Nas páginas que se seguem, analisaremos discursos de defesa e crítica às ações afirmativas raciais veiculados nos dois jornais de maior circulação nacional: *Folha de S.Paulo* e *O Globo.* Isso foi feito com base em uma ampla pesquisa com todos os textos desses jornais sobre o tema das ações afirmativas publicados entre 2001 e 2012. Todos foram lidos e codificados pela equipe do GEMAA com o intuito de detectar não só quais justificações e tomadas de posição eles continham, mas também as características de seus autores e formatos jornalísticos.[2]

A despeito de ser politicamente orientado, o debate público promovido pela mídia é praticamente o único ao qual a maioria da população tem acesso em democracias representativas de massas como a nossa. Não há esfera pública comunicacional alternativa à grande mídia, com exceção das redes sociais da internet e da blogosfera, e mesmo essas dependem em grande parte do conteúdo informacional produzido pelas grandes empresas de jornalismo. Os debates que ocorreram no âmbito das universidades têm um caráter semipúblico. Com isso, queremos dizer que eles são, na maioria das vezes, formalmente públicos – qualquer pessoa pode

[2] Gostaríamos de agradecer o trabalho de Larissa Soares, Leonardo Nascimento e Pedro Ramos na codificação desses textos.

ter acesso aos documentos, ainda que nem sempre aos conselhos nos quais o debate se travou – mas não são publicizados, isto é, não estão disponíveis para uma audiência alargada.

O debate

Segundo Antonio Sérgio Guimarães (2016), a primeira fase do debate em torno das ações afirmativas começa no governo Fernando Henrique Cardoso com a formação do Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (1995) e vai até 2002, com a aprovação das primeiras leis estaduais que criam cotas nos sistemas públicos universitários do Rio de Janeiro e da Bahia. A segunda fase começa nesse ano e se estende até a decisão do Supremo Tribunal Federal que julga constitucional as cotas raciais e a aprovação da lei de cotas no parlamento, ambas em 2012. A terceira fase vai de 2013 aos dias de hoje. Deixaremos de lado a primeira fase, pois ela se deu quando as políticas ainda não existiam, e a terceira fase, por ocorrer num período em que tais políticas já estavam consolidadas. Faremos, portanto, uma análise da evolução das políticas durante a segunda fase e uma avaliação prospectiva da terceira fase.

Para combinarmos as bases dos dois jornais, é necessário que tenhamos uma noção do perfil da cobertura de cada um, pois, se os perfis forem muito diferentes, a agregação não faz sentido. A seguir, vemos os gráficos que mostram a evolução temporal da cobertura para cada jornal, considerando somente a valência dos textos, ou seja, se são contrários, favoráveis ou neutros em relação à ação afirmativa racial.

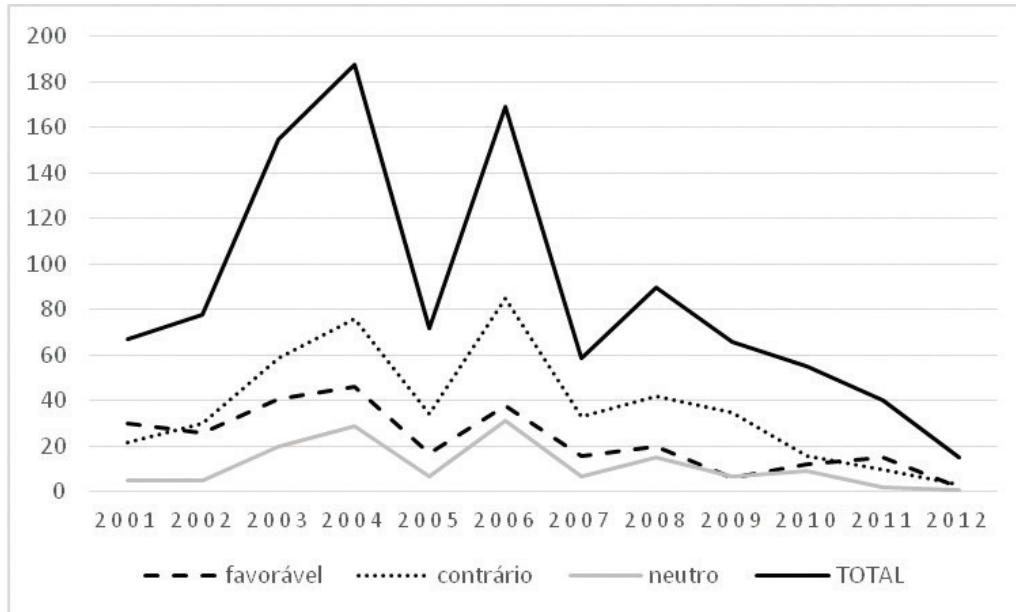
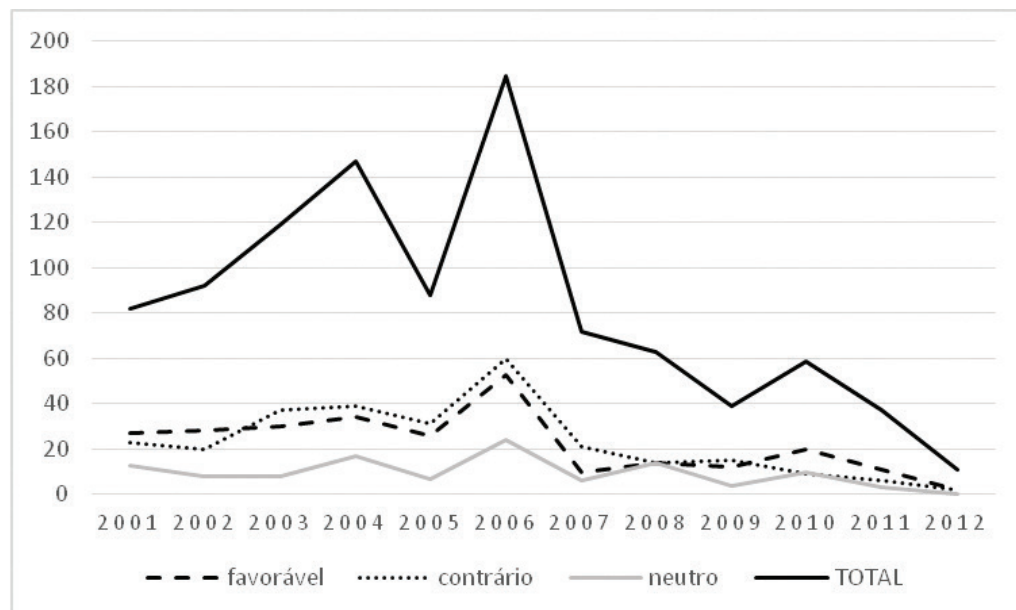
Gráfico 1 – Quantidade de textos por ano de acordo com a valência em relação às ações afirmativas raciais (*O Globo*)

Fonte: banco de dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia brasileira" (GEMAA).

Gráfico 2 – Quantidade de textos por ano de acordo com a valência em relação às ações afirmativas raciais (*Folha de S.Paulo*)

Fonte: banco de dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia brasileira" (GEMAA).

Uma visão geral dos dois gráficos revela grande semelhança de formas. Todas as curvas referentes aos totais de textos publicados sobre o tema apresentam pelo menos dois picos principais que coincidem no tempo. Tal desenho reflete o que se costuma denominar de ciclo de ativação da cobertura midiática. Os órgãos da grande mídia apresentam um comportamento de manada, isto é, têm uma forte tendência a agendar as mesmas notícias em determinado período, seja por motivos de competição entre meios, seja porque há um estoque limitado de fatos a noticiar em dado momento – limite esse que tem a ver mais com a capacidade financeira dos meios e sua orientação político-ideológica do que com a natureza do mundo noticiável.

Os dois picos mais proeminentes, em 2004 e em 2006, são produto de eventos claramente marcados na cobertura. O primeiro corresponde à implementação das primeiras políticas de cotas, particularmente as do sistema estadual de educação superior do estado do Rio de Janeiro, ao qual pertence a UERJ. Tal processo acirrou o debate ao longo de 2003, quando os primeiros processos seletivos com cotas começaram a funcionar, e 2004, quando o debate midiático acerca do tema continuou intenso e acirrado. Note-se que as alturas dos picos diferem de jornal para jornal. Em *O Globo*, o pico maior é o primeiro, de 2003 a 2004, e não o de 2006. Isso se explica pelo fato de as cotas terem sido implantadas no Rio de Janeiro primeiro, ao passo que em São Paulo ainda eram uma realidade remota: as universidades estaduais paulistas passaram mais de dez anos ou se negando a adotá-las, a exemplo da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp),[3] ou

[3] A Unesp só passou a adotar algum programa de ação afirmativa a partir do vestibular para o ano de 2015. Disponível em: http://www.revistaforum.com.br/2015/08/18/a-universidade-nao-e-mais-branca/.

adotando programas que não alteraram o perfil elitizado e branco dos alunos ingressantes, como fizeram a Unicamp e a USP.[4]

O segundo grande pico ocorre em 2006, com o "escândalo" dos gêmeos da UnB. Trata-se do caso de irmãos gêmeos que passaram pelo processo seletivo da universidade. Um foi admitido no programa de cotas para negros, e o outro teve a entrada negada. Ambos foram julgados pela comissão que a universidade instituiu com o intuito de averiguar a identidade racial do candidato. O caso foi amplamente noticiado, inclusive com capa na revista *Veja*, publicação que foi desde o início militantemente contrária às cotas raciais (Daflon e Feres Júnior, 2012). A cobertura na *Folha de S.Paulo* começou menos intensa que em *O Globo* e atingiu o pico com o *affaire* dos gêmeos.[5]

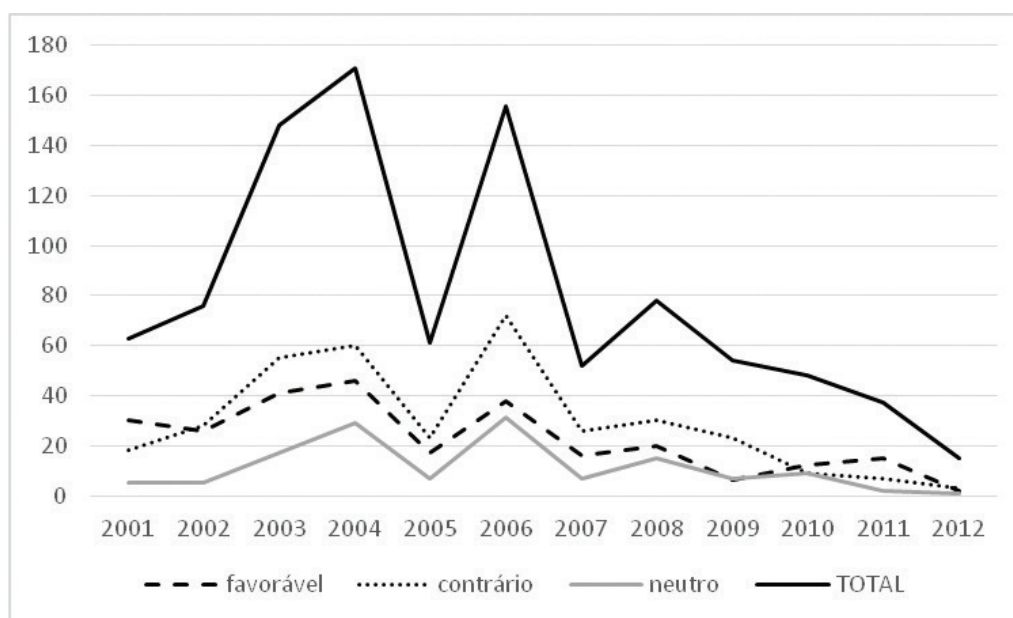
A despeito da grande semelhança de formato das curvas de valência dos dois jornais, há uma diferença importante que se nota na proporção de textos contrários e favoráveis que cada um publicou ao longo dos anos. Ao passo que a *Folha* parece ter tentado manter um equilíbrio, publicando um número similar de textos de cada natureza, *O Globo* manteve a quantidade de artigos contrários superior ao de favoráveis por todo o período. Parte dessa preponderância se deve aos próprios editoriais do jornal, mas mesmo quando estes são subtraídos da contagem, como indicado no gráfico a seguir, vemos que houve um claro predomínio de textos contrários nos anos de 2003, 2004, 2006 e 2009; uma leve preponderância dos contrários em 2007 e 2008; e uma proporcionalidade em 2002, 2005 e 2010. O número de textos favoráveis, por seu turno, só suplantou o número de contrários em 2001 e 2010.

---

[4] Para o caso da Unicamp, ver Venturini e Feres Júnior (2016) e, para o caso da USP, ver Venturini (2015).

[5] O caso dos gêmeos foi usado logo em seguida na ADPF que o partido Democratas impetrou contra a ação afirmativa racial da UnB no Supremo Tribunal Federal, cujo objetivo era declarar a inconstitucionalidade de todas as políticas de ação afirmativa de recorte racial no Brasil (Feres Júnior et al., 2010).

Essa dinâmica sugere que, nos momentos cruciais da controvérsia (2003, 2004 e 2006), *O Globo* privilegiou as posições contrárias, ao passo que, nas fases mais "mornas" do debate, garantiu maior proporcionalidade. Isso indica mais uma vez que houve uma estratégia de controle das proporções, ao menos em alguns momentos do período analisado.

Gráfico 3 – Quantidade de textos, exceto editoriais, por ano de acordo com a valência em relação às ações afirmativas raciais (*O Globo*)

Fonte: banco de dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia brasileira" (GEMAA).

Os dados sobre a distribuição cronológica dos textos favoráveis e contrários às ações afirmativas raciais nos dois jornais considerados nos revelam o sentido geral dos argumentos efetivamente difundidos sobre o tema, mas não o conteúdo em si. Nas seções seguintes nos ocuparemos de analisar os discursos favoráveis e contrários à ação afirmativa publicados pelos dois jornais.

A favor da ação afirmativa racial

A seguir, reproduzimos a extensa lista de justificações favoráveis às ações afirmativas raciais que foram usadas em textos jornalísticos de 2001 a 2012.[6]

Tabela 1 – Quantidade de matérias codificadas com argumentos favoráveis às ações afirmativas raciais (AARs)

Argumentos favoráveis	N.º	%
AAR diminui as desigualdades (genérico)	89	4,3%
AAR inclui os excluídos (genérico)	75	3,7%
AAR repara erros cometidos no passado (genérico)	62	3,0%
AAR instaura a igualdade de oportunidades	56	2,7%
AAR introduz pluralidade nas instituições (empresas, universidades etc.)	46	2,2%
AAR é medida emergencial diante de uma situação crítica	46	2,2%
AAR combate o racismo/discriminação (genérico)	37	1,8%
AAR inclui os beneficiários nos níveis mais altos da sociedade	37	1,8%
Há sinais de sucesso da AAR no Brasil	34	1,7%
AAR teve êxito em outros lugares	32	1,6%
AAR realiza o princípio de igualdade formal de tratamento	28	1,4%
AAR é uma forma de dirimir os efeitos da escravidão no presente	28	1,4%

[6] A metodologia usada para a identificação dos argumentos relevantes foi inspirada na *grounded theory* (Corbin e Strauss, 1990). O primeiro passo foi um projeto piloto no qual identificamos os argumentos sobre ação afirmativa usados nos artigos sobre o tema publicados pela revista *Veja*, um universo bem mais reduzido de textos que o dos jornais. O *modus operandi* foi definir argumentos que estivessem o mais próximo possível da maneira como eram enunciados nos textos. A partir da primeira listagem geral, operamos uma revisão com o objetivo de tornar o conjunto semanticamente coerente, isto é, eliminando redundâncias e reescrevendo os itens que pareciam confusos ou mal formulados. De posse da listagem revisada extraída da revista *Veja*, começamos a análise dos textos dos jornais, tomando cuidado para possibilitar a inclusão de novos argumentos não detectados anteriormente.

AAR tem estimulado o debate sobre as desigualdades raciais	27	1,3%
AAR diminui as desigualdades socioeconômicas	26	1,3%
AAR realiza o mérito	23	1,1%
AAR efetiva princípios constitucionais	22	1,1%
AAR combate o racismo/discriminação institucional ou estrutural	21	1,0%
AAR promove a mobilidade social de grupos discriminados	21	1,0%
AAR é uma forma de "indenização" aos que foram escravizados	19	0,9%
AAR inclui potenciais antes desperdiçados	18	0,9%
AAR reconhece a diversidade cultural brasileira (genérico)	15	0,7%
AAR realiza um projeto de nação	15	0,7%
AAR reconhece/denuncia o preconceito até então encoberto	13	0,6%
AAR cria uma classe média negra	11	0,5%
AAR introduz os beneficiários na cidadania	11	0,5%
AAR consolida/realiza princípios republicanos	10	0,5%
AAR capacitará os beneficiários a competir em pé de igualdade	8	0,4%
AAR é decisiva para a integração nacional	7	0,3%
AAR dissocia cor de pobreza	6	0,3%
AAR produz prosperidade/eficiência econômica	6	0,3%
AAR diminui as desigualdades (genérico)	4	0,2%
AAR aumentará a autoestima dos beneficiários	4	0,2%
AAR combate o racismo/discriminação nas relações sociais entre indivíduos	4	0,2%
AAR reconhece a contribuição histórico-cultural dos grupos marginalizados	3	0,1%
Outra	40	2,0%
TOTAL	2.048	

Fonte: banco de dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia brasileira" (GEMAA).

Um dado que chama a atenção é a preponderância de justificações genéricas para a ação afirmativa, do tipo *slogan*, sem uma especificação mais detalhada do seu significado. Pode-se argumen-

tar, por exemplo, que a ação afirmativa é boa porque ela "diminui as desigualdades", "inclui os excluídos" ou "repara erros cometidos no passado" sem, contudo, especificar quais desigualdades são diminuídas, quais excluídos são incluídos e como isso se dá, ou quais erros específicos do passado são reparados. A lista de argumentos favoráveis contém também versões mais elaboradas desses argumentos. No entanto, é digno de nota que o discurso pró-ação afirmativa tenha no geral lançado mão de justificativas mais genéricas. Como veremos na quarta seção, isso provavelmente se deve ao fato de que os dois jornais analisados selecionaram pessoas ligadas mais ao movimento político do que à academia para defender essas medidas.

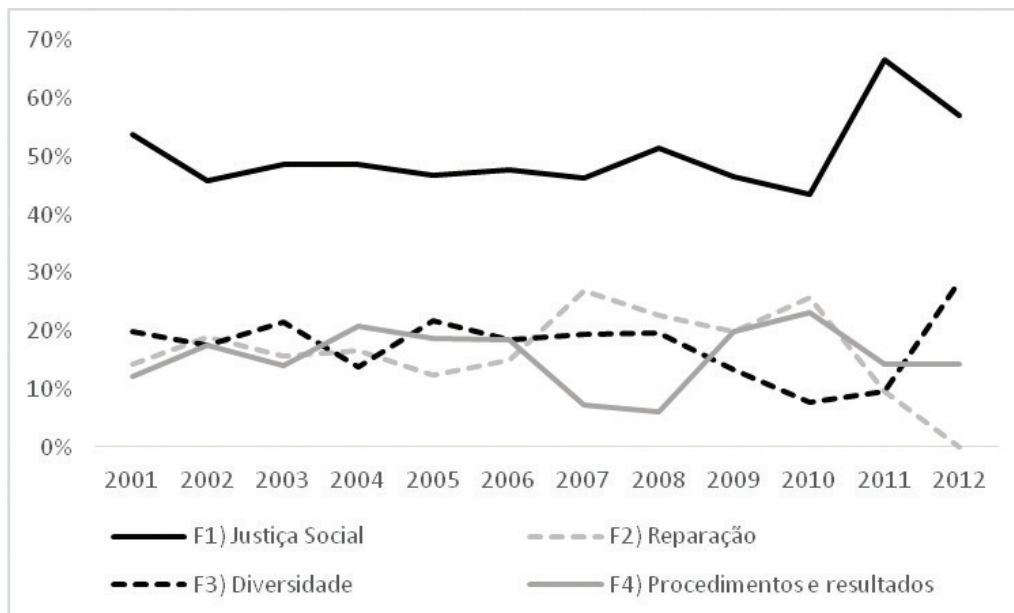
De todo modo, a Tabela 1 indica que vários argumentos foram mobilizados para defender as ações afirmativas raciais. Entre eles encontramos justificações próximas de uma noção de reparação histórica, como "AAR repara erros cometidos no passado" ou "AAR é uma forma de 'indenização' aos que foram escravizados"; ou argumentos ligados a uma noção de diversidade social, como "AAR introduz pluralidade nas instituições" e "AAR reconhece a diversidade cultural brasileira"; até discursos ligados a uma concepção mais universalista e igualitária de justiça social, como "AAR diminui as desigualdades", "AAR instaura a igualdade de oportunidades" ou "AAR diminui as desigualdades socioeconômicas". Como visto no capítulo 2, mesmo que tais discursos confluam no sentido de justificar a adoção de ações afirmativas raciais, eles são profundamente distintos não apenas em relação às premissas morais das quais partem, à interpretação que fazem da realidade social e, sobretudo, no que concerne ao desenho e ao tipo de política pública que consequentemente prescrevem. A Tabela 2 mostra a quantidade de trechos (parágrafos, para ser mais exato) dos textos compilados de acordo com cada agregado argumentativo:

Tabela 2 – Quantidade de matérias codificadas com os grupos argumentativos favoráveis às ações afirmativas raciais*

Grupos argumentativos favoráveis	N.º	%
F1) Justiça social	411	20,1%
F2) Reparação	143	7%
F3) Diversidade	149	7,3%
F4) Procedimentos e resultados	135	6,6%
TOTAL	2.048	

* O somatório das quantidades relativas não corresponde a 100% porque muitos textos não continham justificações favoráveis
Fonte: banco de dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia brasileira" (GEMAA).

A lista já apresenta alguns dados interessantes. No que concerne aos argumentos pró-cotas, há uma preponderância considerável na imprensa brasileira de discursos que apelam para justificativas ligadas à justiça social (presente em 19,4% dos trechos), enquanto as demais linhas argumentativas se fizeram presentes entre 6% e 7% dos trechos cada uma. Isso já demarca uma diferença importante em relação à defesa das ações afirmativas no Brasil em comparação a outros países, como Estados Unidos e Índia. Nesses contextos pioneiros na implantação dessas medidas, os argumentos da reparação e da diversidade têm maior importância nos discursos públicos. Vale notar, também, que essa preponderância de argumentos relacionados à justiça social é relativamente constante no tempo, como indica o gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Quantidade relativa de textos de cada grupo argumentativo favorável por ano

Fonte: banco de dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia brasileira" (GEMAA).

Como mostra o gráfico acima, os argumentos que apelam para uma noção de justiça social preponderam nos textos da imprensa ao longo de todo o período analisado. Já os outros argumentos têm uma dinâmica próxima, variando com um pouco mais de intensidade entre 2007 e 2009, quando o discurso da reparação cresce e aquele que menciona os procedimentos e resultados bem-sucedidos das ações afirmativas decresce. Vale notar, também, que o mesmo argumento da reparação quase desaparece nos últimos anos dessa fase da controvérsia.

Essa dinâmica reflete alguns elementos da segunda metade do período analisado. De um lado, a preponderância de trechos mencionando o efeito reparatório das ações afirmativas entre 2006 e 2009 acompanha a maior abertura dos dois jornais à participação de articulistas e informantes oriundos do movimento negro, mais próximos desse gênero argumentativo. À medida em que

a polêmica se judicializa, as questões relacionadas a procedimentos e resultados ganham maior relevo, o que conclamou os defensores das políticas a destacarem as experiências com resultados positivos. Novamente, vale destacar a relativa marginalidade e a pouca variação dos textos calcados no argumento da diversidade, sempre deslocado nos contextos analisados.

Finalmente, a preponderância de argumentos que apelam à ideia de justiça social teve reflexos importantes no desenho final das ações afirmativas raciais, finalmente adotadas pela Lei Federal 12.711/2012. Ao contrário do que comumente se pensa, esta não privilegia as cotas raciais, mas sim aquelas de recorte socioeconômico. De acordo com a lei, metade das vagas disponibilizadas pelas instituições federais de ensino tem de ser destinada a estudantes oriundos de escolas públicas, e, destas, metade (ou seja, 25% do total) tem de ser destinada a alunos com renda *per capita* familiar de menos de 1,5 salários mínimos. É apenas depois da incidência dessas duas cotas que a reserva de vagas estritamente racial (para pretos, pardos e indígenas) deve ser calculada, levando-se em conta a representatividade de cada um desses grupos na população do estado da federação em que se localiza a respectiva universidade.

Duas características desse desenho institucional evidenciam a maior ênfase da lei nas cotas socioeconômicas do que propriamente raciais. Em primeiro lugar, a maior parte das vagas reservadas é destinada a estudantes de escola pública e de baixa renda, dois critérios socioeconômicos. Em segundo lugar, as cotas raciais estão subsumidas às socioeconômicas. Logo, a lei não permite que pretos e pardos oriundos do ensino privado e de classes médias ou altas se beneficiem de cotas raciais, algo que se dava em alguns programas de ação afirmativa anteriores à homogeneização produzida pela Lei de Cotas (Brasil, 2012).

Contra a ação afirmativa racial

A lista de justificações contrárias às ações afirmativas raciais que foram usadas em textos jornalísticos de 2001 a 2012 é bem mais longa que a lista de argumentos favoráveis, mas vale a pena ser reproduzida, como na tabela a seguir:

Tabela 3 – Quantidade de matérias codificadas com os argumentos contrários às ações afirmativas raciais identificados

Argumentos contrários	N.º	%
O caminho é investir no ensino básico	193	9,4%
AAR não leva em conta o mérito	165	8,1%
AAR é discriminação às avessas	126	6,2%
Classe importa mais que raça	112	5,5%
AAR é inconstitucional/ilegal	90	4,4%
É difícil classificar racialmente as pessoas	89	4,3%
AAR cria/acirra conflito racial	82	4,0%
AAR racializa a sociedade	80	3,9%
AAR diminui a qualidade do ensino	79	3,9%
O caminho é investir nas políticas universais	75	3,7%
AAR viola o princípio da igualdade formal/institui privilégios	73	3,6%
AAR se opõe à nossa tradição de mestiçagem	66	3,2%
AAR pode impor uma identidade bicolor	62	3,0%
AAR pode excluir os brancos pobres	57	2,8%
AAR importa um modelo estrangeiro	54	2,6%
AAR produzirá profissionais despreparados	53	2,6%
AAR pressupõe a existência biológica de raças	52	2,5%
AAR oficializa o racismo	51	2,5%
AAR pode estigmatizar os beneficiários	49	2,4%
AAR é ineficiente no combate às desigualdades	44	2,1%
Beneficiários não serão capazes de acompanhar o curso	43	2,1%

AAR é solução paliativa	42	2,1%
AAR é uma medida eleitoreira	40	2,0%
AAR não deve ser reduzida às cotas	30	1,5%
O Brasil não é um país racista	28	1,4%
AAR não basta sem medidas para a permanência dos beneficiários	27	1,3%
AAR pode excluir grupos discriminados	27	1,3%
AAR tende a beneficiar classe média/elite negra	25	1,2%
AAR resulta da captura do Estado por movimentos sociais	24	1,2%
AAR é vulnerável à fraude	23	1,1%
Pobreza dos negros não se deve à discriminação	19	0,9%
AAR fracassou em outros lugares	17	0,8%
O ensino já está se democratizando sem cotas	14	0,7%
Não é função da universidade estabelecer AARs	14	0,7%
AAR provoca ressentimento nos brancos	13	0,6%
AAR desrespeita a autoidentificação	12	0,6%
Não há o que reparar pois todo brasileiro é afrodescendente	10	0,5%
Não há ainda resultados positivos conclusivos	9	0,4%
AAR rompe com republicanismo brasileiro	9	0,4%
Não há negros para preencher as vagas	9	0,4%
AAR pode dividir classes baixas	8	0,4%
AAR é intervenção do Estado nas relações sociais	7	0,3%
AAR tende a se perpetuar	7	0,3%
AAR cria intolerância entre os negros	6	0,3%
AAR dá margem a abuso de poder	4	0,2%
AAR é uma política neoliberal	3	0,1%
Outra	80	3,9%
TOTAL	2.048	

Fonte: banco de dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia brasileira" (GEMAA).

Novamente, os argumentos são muitos e dizem respeito a aspectos os mais diversos. Alguns são jurídicos, como "ação afir-

mativa viola o princípio da igualdade formal"; outros, sociológicos, como "a desigualdade é de classe e não de raça", ou antropológicos, como "é difícil classificar racialmente as pessoas", ou políticos, como "ação afirmativa é medida eleitoreira" etc. Daí a importância de trabalhar mais uma vez com agregados argumentativos, capazes de reduzir a complexidade desses discursos.

Tabela 4 – Quantidade de matérias codificadas com os grupos argumentativos contrários às ações afirmativas raciais

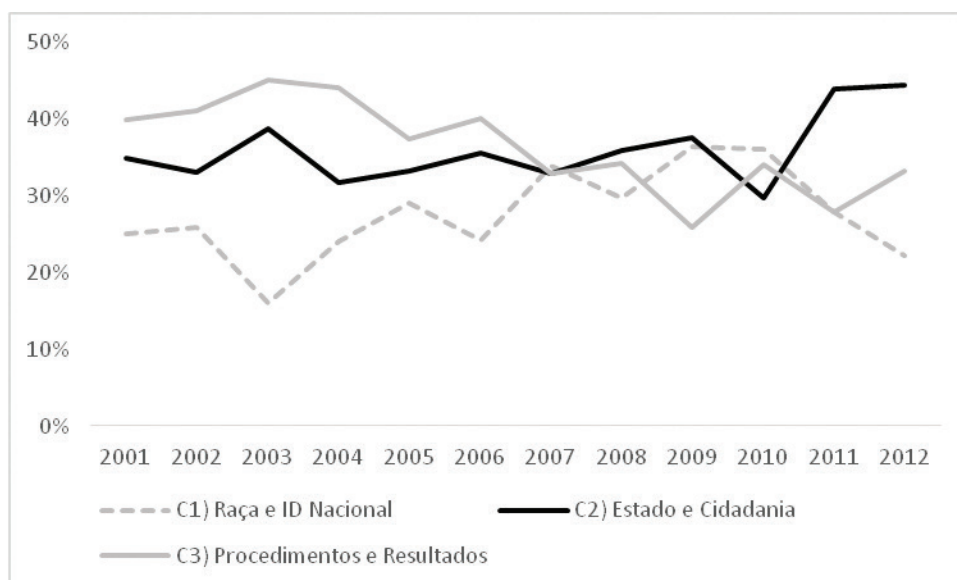
Grupos argumentativos contrários	N.º	%
C1) Raça e identidade nacional	371	18,1%
C2) Estado e cidadania	497	24,3%
C3) Procedimentos e resultados	556	27,1%
TOTAL	2.048	

Fonte: banco de dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia brasileira" (GEMAA).

Os grupos argumentativos da Tabela 4 merecem alguns esclarecimentos adicionais. Na primeira categoria, encontram-se todos os argumentos da Tabela 3 que destacam o potencial disruptivo das ações afirmativas baseadas na raça, seja porque a ideia de raça seria estrangeira à tradição cultural nacional, seja porque ela seria em si nociva. Noutros termos, essa linha argumentativa propugna que as ações afirmativas raciais lidam de forma controversa com a ideia de raça, o que pode introduzir no país conflitos e polaridades identitárias nefastas. O segundo grupo, por seu turno, critica tais medidas porque elas romperiam com premissas básicas do Estado de direito e da cidadania ao supostamente violarem o princípio meritocrático da igualdade de oportunidades. Finalmente, há um conjunto mais difuso de argumentos, agrupados na categoria C3 (Procedimentos e resultados), relacionados à suposta ineficiência e aos efeitos adversos que podem ser gerados

pelas ações afirmativas raciais. Tomando emprestadas as categorias que Albert Hirschman (1991) cunhou em seu estudo da retórica reacionária, somente neste grupo argumentativo encontramos argumentos que propugnam a futilidade da ação afirmativa racial, enquanto outros sua natureza ameaçadora ou mesmo perversa.

Outro dado relevante da Tabela 4 está no maior equilíbrio entre a quantidade relativa de textos distribuídos por cada um dos três nichos argumentativos. Embora o grupo C3 (Procedimentos e resultados) prepondere, estando presente em 27,1% das matérias, tal proporção não está muito distante do percentual de textos que mencionam o grupo argumentativo C2 (Estado e cidadania) e o C1 (Raça e identidade nacional). Quando observamos o Gráfico 5, que apresenta a distribuição desses três grupos no tempo, percebemos que nenhum deles se destacou tanto como ocorreu com os grupos argumentativos favoráveis.

Gráfico 5 – Quantidade relativa de textos de cada grupo argumentativo contrário por ano

Fonte: banco de dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia brasileira" (GEMAA).

Ainda assim, a dinâmica temporal dos grupos argumentativos contrários apresenta aspectos interessantes. Como o Gráfico 5 demonstra, entre 2001 e 2005, há uma preponderância dos argumentos focados em procedimentos e resultados. Esse cenário começa a mudar paulatinamente, até que em 2006 os textos com tais argumentos alcançam uma proporção similar à dos outros grupos argumentativos. Depois, ocorre uma inversão, já que em 2010 o grupo argumentativo mais mencionado é C1 (Raça e identidade nacional): há um incisivo aumento de C2 (Estado e cidadania), que se torna o grupo argumentativo mais recorrente entre 2011 e 2012.

O decréscimo regular entre 2001 e 2009 das críticas focadas em procedimentos e resultados (C3) reflete, em grande medida, a difusão das ações afirmativas na década analisada e, sobretudo, a proliferação de estudos indicando seus elementos positivos e eficientes. Ora, tal grupo argumentativo se baseava mormente em um prognóstico de falência ou mal funcionamento das políticas, não confirmado pelo tempo, o que reduziu sua frequência. Soma-se a isso a emergência de alguns "escândalos midiáticos", como aquele envolvendo irmãos gêmeos autodeclarados negros, porém tratados de modos distintos pela UnB. Esse evento multiplicou os textos centrados na ideia de que as ações afirmativas promoveriam uma racialização contraproducente de nossas relações sociais (C1). Alguns partidários dessa ideia chegaram a afirmar que o Brasil estaria caminhando para tensões interétnicas equivalentes àquelas que produziram a guerra civil genocida de Ruanda (Fry et al., 2007). Contudo, com o passar dos anos e a não ocorrência de conflitos abertamente raciais nas universidades ou mesmo na sociedade como um todo, esse argumento parece ter caído em descrédito e passado a ser menos usado nos textos contrários às cotas publicados entre 2010 e 2012. Ao termo, resistiu na polêmica textos que recorrem ao grupo de argumentos C2 (Estado e Cidadania), mormente após a judicialização da controvérsia em 2009,

quando a ADPF 186 impetrada pelo partido Democratas contra a política de cotas da UnB chegou ao Supremo Tribunal Federal. Nesse novo contexto, argumentos mais conectados à defesa de um Estado de direito supostamente ameaçado pela ação afirmativa racial se tornaram mais recorrentes.

Embora o capítulo não contenha dados mais recentes sobre quais argumentos contrários se fazem presentes hoje nos jornais estudados, um olhar impressionista sobre as matérias e artigos publicados depois de 2012 indica um renascimento dos argumentos focados em criticar as cotas por seus procedimentos e resultados (C3). Ao que parece, a decisão unânime do STF em prol dessas medidas enfraqueceu as críticas mais jurídicas (C2), assim como a ausência de flagrantes conflitos raciais minou os fundamentos dos prognósticos da racialização (C3). Restou aos críticos das cotas denunciar eventos em que elas dão sinais de mal funcionamento, sobretudo após a obrigatoriedade da adoção das polêmicas comissões de verificação racial.

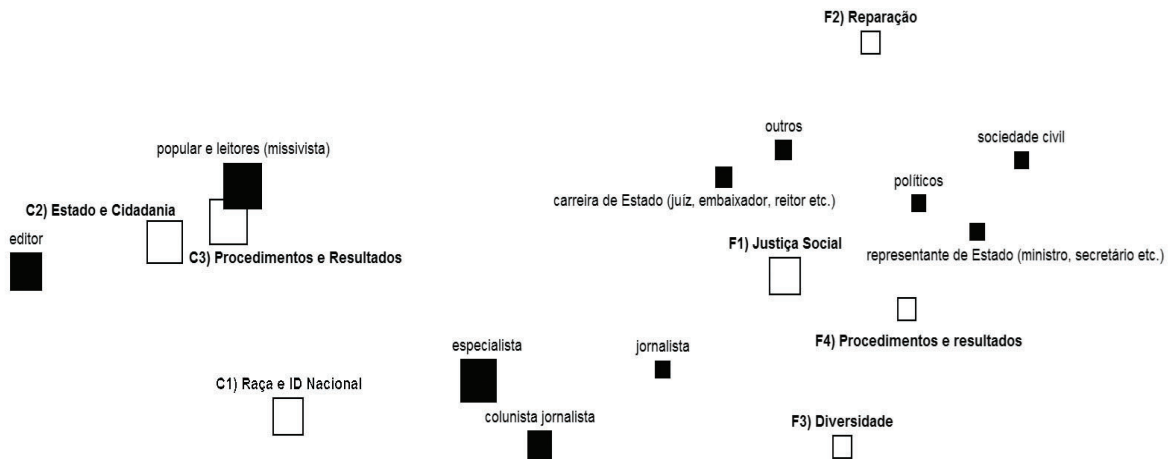
Atores em controvérsia

Não é possível entender a disputa de sentidos em torno das ações afirmativas raciais sem considerar os atores selecionados pela imprensa para debater o tema. Noutros termos, a imprensa não apenas contribuiu para a difusão de determinados discursos mais do que outros, ela também produziu uma divisão do trabalho argumentativo (Ferree et alli, 2004) ao convocar certos atores para defender e criticar tais políticas. Vale destacar que, ao selecionar pessoas para escreverem colunas de opinião ou mesmo serem entrevistadas sobre um tema, o jornal reconhece a autoridade argumentativa dessas pessoas sobre o mesmo tema, mas isso não se dá de maneira homogênea.

Para categorizar o "papel social" daqueles e daquelas que acessaram as páginas dos jornais considerados, utilizamos dez cate-

gorias: editor (mais alto cargo na redação de um jornal); popular e leitores (pessoas comuns, convocadas a opinar nas reportagens ou que enviam cartas à redação); especialista (acadêmicos e cientistas próximos ao debate); colunista jornalista (titulares de colunas fixas nos jornais); jornalista; membros de carreiras de Estado (juízes, embaixadores, reitores etc.); políticos; representantes governamentais (ministros, secretários de Estado etc.); e membros da sociedade civil (representantes de ONGs, militantes de movimentos sociais etc.). Uma maneira de representar de forma intuitiva a relação entre os grupos argumentativos discutidos na seção anterior e o tipo de autor que assina o texto – isto é, seu papel social – é a Análise de Correspondências Simples (ACS). A ACS é um recurso para expor em um mapa bidimensional as coocorrências entre as classes de duas variáveis categóricas. O mapa de correspondências pode ser interpretado como campo magnético (Bourdieu, 1979), no qual os elementos que coocorrem mais em termos relativos se atraem, enquanto os elementos que pouco coocorrem relativamente se repelem. Logo, argumentos mais próximos no mapa indicam elementos articulados mais frequentemente nos textos do *corpus*. As distâncias entre tais elementos numa ACS ajudam a indicar as fronteiras de um dado enquadramento midiático.[7] O Gráfico 6 mostra a ACS entre todos os grupos argumentativos (quadrados brancos) e os papéis sociais dos autores e autoras incluídos no recorte (quadrados pretos). Foram considerados apenas os textos assinados com alguma manifestação explícita de opinião sobre as ações afirmativas raciais. O tamanho dos quadrados é proporcional à quantidade de textos do *corpus*.

[7] Para mais detalhes sobre a construção de Análises de Correspondência, ver Benzécri (2011) e Greenacre (2007).

Gráfico 6 – Análise das correspondências entre o papel social dos autores e os grupos argumentativos mais mencionados

Fonte: banco de dados da pesquisa "Ação afirmativa na grande mídia brasileira" (GEMAA).

De cara notamos que argumentos contrários e favoráveis se repelem mutuamente, como já devíamos esperar. Pelo tamanho dos quadrados, é possível notar forte participação de "populares e leitores" (que enviam cartas ou são convocados a opinar) seguidos de especialistas, editores e colunistas. Os demais autores, mormente articulistas externos ao jornal e membros de instâncias da sociedade civil e do Estado, participaram proporcionalmente menos da polêmica nos jornais.

Analisando as distâncias entre os quadrados pretos (papéis sociais) e brancos (argumentos), é possível inferir alguns dados relevantes. Começando pelo lado esquerdo do mapa, os editoriais dos dois jornais são, em quase sua totalidade, contrários às ações afirmativas raciais. Mais do que isso, os editores aparecem relativamente mais próximos do grupo argumentativo C2 (Estado e cidadania). Curiosamente, os populares e leitores aparecem próximo aos editores, embora tendam mais a utilizar argumentos de procedimentos e resultados (C3). O terceiro grupo mais convocado a opinar sobre o tema, os especialistas e acadêmicos, aparecem entre

os quadrados referentes aos argumentos contrários e os quadrados relacionados aos argumentos favoráveis, sugerindo certa divisão opinativa.

Tudo isso faz crer que os jornais construíram uma imagem da polêmica em suas páginas que unia a opinião de editores e leitores, ambos os grupos apresentados como contrários às cotas. Tal dado não é desprezível, sobretudo tendo em vista que são os editores que selecionam, ou definem quem seleciona, as cartas a serem publicadas. Já a cisão na academia aparece mais bem representada no jornal, embora os especialistas convocados tendam levemente a argumentos contrários às ações afirmativas raciais. É preciso, aqui, considerar algumas diferenças entre *O Globo* e *Folha de S.Paulo*. Enquanto a *Folha* publicou exatamente o mesmo número de cartas contrárias e favoráveis, *O Globo* publicou cerca de três cartas contrárias para uma carta favorável. Apesar de ter se colocado contra as ações afirmativas raciais, a *Folha de S.Paulo* optou por manter uma certa estética da imparcialidade na seção de cartas e na de entrevistas. Já em *O Globo*, a crítica às ações afirmativas raciais ficou a cargo dos editores e missivistas, visto que a maioria das cartas e editoriais se colocou francamente contra as ações afirmativas raciais. Dessa maneira, a *Folha de S.Paulo* se apresenta de forma consistente como um periódico contrário às ações afirmativas raciais, mas que "reconheceria" a divisão existente entre os especialistas que assinam artigos em suas páginas, na sociedade civil e na opinião pública como um todo. Embora também reconheça o conflito opinativo, *O Globo* parece querer não somente se colocar como um jornal contrário às ações afirmativas raciais, mas também representar um público de leitores-cidadãos também fortemente contrários às ações afirmativas raciais.

Do lado direito do mapa estão os argumentos e atores mais favoráveis às ações afirmativas raciais. Aqui, as relações são mais difusas, com diferentes grupos se aproximando de três dos quatro grupos argumentativos: justiça social (F1), reparação (F2),

procedimentos e resultados (F4). Novamente, aparece representada graficamente a marginalidade do argumento da diversidade (F3). Há uma leve preferência de articulistas da sociedade civil e políticos pelo argumento da reparação (F2), enquanto membros de carreiras de Estado e jornalistas convidados tenderiam mais para argumentos de justiça social (F1). De todo modo, é sintomática a existência de certo alinhamento argumentativo entre defensores das ações afirmativas. Isso quer dizer que, para além das ênfases e saliências que caracterizam uma dada forma de enquadrar a temática, os discursos buscaram se valer de um rol de argumentos comuns. Na condição de uma política polivalente, isto é, que pode servir a fins diversos, a ação afirmativa racial foi justificada a partir de valores como igualdade, diversidade e reparação, como se tais termos apontassem para um mesmo ideal. Isso reflete, em grande medida, o fato de que a maior parte dos convocados para defender as ações afirmativas nos dois jornais pertencem a setores da sociedade próximos à política e aos movimentos sociais, espaços caracterizados por maior fluidez e abundância discursiva.

Capítulo 7
Ações afirmativas na pós-graduação

Até agora, este livro tem tratado das políticas de ação afirmativa na graduação. Nos últimos anos, contudo, proliferaram na pós-graduação iniciativas similares, mas que são pouco conhecidas por parte do público em geral e da academia. Diferentemente do que ocorre com as ações afirmativas para a graduação, não há uma legislação federal que regulamente as medidas para a pós-graduação, de forma que tais políticas têm sido criadas autonomamente por cada programa ou instituídas por leis estaduais ou resoluções dos conselhos universitários aplicáveis a todos os programas de uma universidade – processo muito similar àquele que se deu na graduação na década passada, como já mostramos acima.

A despeito de não haver lei federal, já há uma normatização que incentiva a criação de tais políticas. Em 11 de maio de 2016, o MEC emitiu a Portaria Normativa 13, determinando prazo de 90 dias para que as instituições federais de ensino superior apresentassem propostas para a inclusão de pretos e pardos, indígenas e pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação. A portaria é resultado do grupo de trabalho criado pela Portaria MEC 929/2015 e pela Portaria CAPES 149/2015[1] (Brasil, 2015) para analisar e propor mecanismos de inclusão de estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas e estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades, em programas de mestrado, doutorado e mestrado profissional.

[1] O encerramento do grupo de trabalho foi determinado pela Portaria 66 da CAPES, publicada no *Diário Oficial da União* em 13 de maio de 2016 (CAPES, 2016).

Sua natureza decentralizada torna a sistematização das políticas que têm sido adotadas pelas universidades e programas de pós-graduação uma tarefa laboriosa. Até mais do que acontecia na graduação na década passada, pois muitas vezes a autonomia para definir critérios e processos de seleção é exercitada por cada programa de pós-graduação, e não pela universidade, como sempre era o caso da ação afirmativa na graduação. Assim, hoje encontramos ações afirmativas com características distintas em uma mesma universidade.

Dada a inexistência de estudos abrangentes sobre as ações afirmativas para pós-graduação, analisaremos as políticas instituídas pelos programas de pós-graduação de universidades públicas por meio do estudo de leis estaduais, portarias, resoluções de conselhos universitários, editais de seleção e atas de reunião de conselhos e congregações. Entre as variáveis analisadas, o capítulo apresenta quais modalidades de ação afirmativa têm sido adotadas pelos programas de pós-graduação acadêmicos (mestrado e doutorado), sua forma de instituição, seus principais beneficiários, o perfil das universidades e/ou programas, bem como os principais desafios enfrentados pelos programas para a criação dessas políticas.

Desigualdades educacionais

Assim como poucos são os trabalhos que tratam da criação de medidas de inclusão na pós-graduação, também são escassos os dados a respeito da participação dos diversos grupos étnico-raciais nesse nível educacional. Estudos iniciais a partir dos censos demográficos demonstram que a pós-graduação é composta predominantemente por brancos, bem como possui intensas desigualdades regionais, étnico-raciais e econômicas (FCC, 2015; Rosemberg, 2013).

Os dados dos censos demográficos de 2000 e 2010 do IBGE revelam também a exclusão dos negros desse ambiente acadêmico. De acordo com relatório de pesquisa da Fundação Carlos Chagas (FCC), negros (pretos e pardos) representam apenas 15,2% dos

doutores titulados e 19,3% dos mestres, o que corresponde a uma média 18,1% do total de titulados na pós-graduação. Ao comparar os dados dos censos de 2000 e 2010, o trabalho mostra que a proporção de negros titulados na pós-graduação aumentou de 11% em 2000 para 18,1% em 2010 (Artes, 2016; FCC, 2015), percentuais que estão longe de espelhar a composição racial da população brasileira.

Partindo-se de uma análise do banco de dados divulgado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) com informações sobre gênero e raça declarado pelos doutores em seus currículos na Plataforma Lattes, constata-se que os detentores de títulos de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil são predominantemente brancos. Dentre todos os doutores registrados na Plataforma Lattes e que declararam sua raça e cor – o que corresponde a 78,77% dos doutores –, os titulados declarados brancos representam 79,01%; por outro lado, há apenas 3,05% de pretos, 15,29% de pardos e 0,42% de indígenas (Gráficos 1 e 2).

Os dados demonstram que a composição racial dos doutores não está sequer próxima da composição racial média do país segundo o último censo demográfico, principalmente no que se refere aos pretos e pardos. Os dados do censo de 2010 indicam que 47,73% dos habitantes do país se declararam brancos, 43,13% pardos, 7,61% pretos, 1,09% amarelos e 0,43% indígenas.

Nota-se, assim, que os percentuais de pretos e pardos são muito inferiores à média nacional, menos da metade da proporção, ao passo que os percentuais de brancos e amarelos são superiores à média, e há equilíbrio no percentual de indígenas. Na distribuição por raça/cor e sexo dos doutores, a sub-representação de doutoras pretas, pardas e indígenas é ainda maior: percentual em torno de três vezes menor à média nacional para pretos e pardos.

A baixa participação de pretos e pardos em cursos de pós-graduação está relacionada a um processo histórico de exclusão desses grupos das universidades brasileiras, não apenas na pós-graduação, como também na graduação.

Gráficos 1 e 2 – Proporção de doutores segundo cor/raça e sexo[2]

Fonte: elaboração própria a partir de banco de dados dos currículos Lattes disponibilizado pelo CNPq.

[2] As proporções indicadas no gráfico se referem aos doutores registrados na Plataforma Lattes e que declararam sua raça e cor – o que corresponde a 78,77% do total de doutores cadastrados.

Cenário semelhante de escassez e falta de divulgação de dados existe com relação aos graduados e pós-graduandos e pós-graduados com deficiência[3] no Brasil. Os dados do censo demográfico de 2010 revelam que 45,6 milhões de pessoas declararam ter ao menos um tipo das deficiências investigadas (visual, auditiva, motora e mental ou intelectual), o que corresponde a 23,9% da população brasileira. Além disso, em 2010, 6,7% das pessoas com deficiência tinham diploma de curso superior, enquanto 10,4% das pessoas sem deficiência o tinham. Todavia, são poucos os dados abertos a respeito da participação desse grupo na pós-graduação.

Primeiras experiências

A Universidade do Estado da Bahia foi a primeira universidade pública a instituir, em 2002, uma política de ação afirmativa voltada para o ingresso de negros e indígenas em cursos de pós-graduação. Tal episódio é bastante significativo, pois a UNEB e a UERJ foram as primeiras universidades a adotar ações afirmativas de recorte racial no país, o que demonstra que as medidas para a pós-graduação nasceram ao mesmo tempo que as para graduação, ainda que seu desenvolvimento tenha se dado de forma diferente.

Tal hipótese também é sustentada pela proposta de cotas apresentada na UnB em 1999 e discutida pelo seu Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) em 2003. A primeira parte da proposta, redigida pelo professor José Jorge de Carvalho (2006) menciona em diversos momentos que o acesso à pós-graduação era

[3] De acordo com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto 6.949/2009, as pessoas com deficiência são "aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas" (Brasil, 2009).

ainda mais proibitivo para estudantes negros e apresentava dados do baixo número de docentes negros em algumas universidades públicas, como a USP e a UnB.

Além de ser responsável por uma das primeiras propostas de ações afirmativas que menciona a situação da pós-graduação, Carvalho (2003) também é, no campo acadêmico, o primeiro a abordar a questão da sub-representação de pretos e pardos na pós-graduação e a necessidade de políticas voltadas para esse grupo. Em uma análise sobre a situação dos docentes e pesquisadores negros nas universidades brasileiras, argumenta que a exclusão de negros da pós-graduação pode ter relação com o mecanismo de ingresso nesses cursos, já que a admissão está sujeita geralmente às preferências individuais dos membros das bancas de seleção, inclusive na etapa da entrevista, quando muitos estudantes negros costumam ser eliminados.

Na mesma época, a criação de ações afirmativas em cursos de pós-graduação foi incentivada pela FCC e pela Fundação Ford (FF). Em 2003, essas fundações lançaram o Programa de Dotações para Mestrado em Direitos Humanos, que tinha por objetivo estimular a criação de áreas de concentração em direitos humanos nos cursos de pós-graduação em Direito do país. Além da criação da área de concentração, os programas selecionados[4] implantaram também ações afirmativas para a inclusão de candidatos pertencentes a grupos sub-representados na pós-graduação, levando em consideração critérios de gênero, raça/etnia e exclusão social (Santos, 2010; Unbehaum et al., 2014).

No entanto, somente a partir de 2012 começam a surgir mais propostas de ações afirmativas para ingresso nesse nível

[4] As três iniciativas selecionadas foram: o Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ-UFPB), o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD-UFPA) e o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo (PPGD-USP).

educacional. O Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional (PPGAS-MN) da UFRJ se tornou referência no debate sobre ações afirmativas para pós-graduação ao aprovar uma "política de acesso afirmativo" em 2012. A política foi instituída em razão de demandas de alunos de pós-graduação em razão da baixa presença de estudantes negros e indígenas no corpo estudantil do programa. Apesar de a primeira proposta ter sido apresentada em 2007 à coordenação do programa, a política passou por diversas modificações e foi aprovada pelo colegiado do programa apenas em 2012.[5] Trata-se de uma política interna que contou com a participação de discentes, docentes e especialistas e que resultou na alteração dos critérios e dos procedimentos para seleção dos estudantes de mestrado e doutorado do PPGAS-MN, de modo a possibilitar o acesso de grupos historicamente excluídos – negros (pretos e pardos) e indígenas.

Vale destacar, ainda, que até o momento há apenas uma legislação estadual que determina a criação de ações afirmativas em cursos de pós-graduação. São as Leis Estaduais 6.914/2014 e 6.959/2015, aplicáveis às universidades mantidas pelo estado do Rio de Janeiro[6] e segundo as quais todas as instituições públicas de

[5] Nos termos da Resolução 6/2012, o programa passou a adotar duas linhas de ação afirmativa a partir da seleção para mestrado e doutorado realizada em 2013 (com início em 2014): uma para candidatos indígenas e outra para candidatos negros. A política para os candidatos indígenas consiste na criação de vagas adicionais reservadas (cujo número será estipulado conforme a demanda), bem como na realização de um processo seletivo com fases diferentes do processo tradicional, no qual os estudantes pertencentes a esse grupo não precisarão passar pelas fases da prova escrita, da prova oral e da tradução de textos em língua estrangeira. No caso dos candidatos negros, a resolução determina que o programa terá, anualmente, um adicional de vagas de, no mínimo, 20% do total de vagas oferecido a cada ano. Os candidatos autodeclarados negros que optarem pela ação afirmativa passarão por todas as fases do processo seletivo, mas terão nota de corte 5,0 em todas as fases do processo. Disponível em: http://www.ppgasmn-ufrj.com/uploads/2/7/2/8/27281669/resolucao_6_2012_acao_afirmativa__1_.pdf.

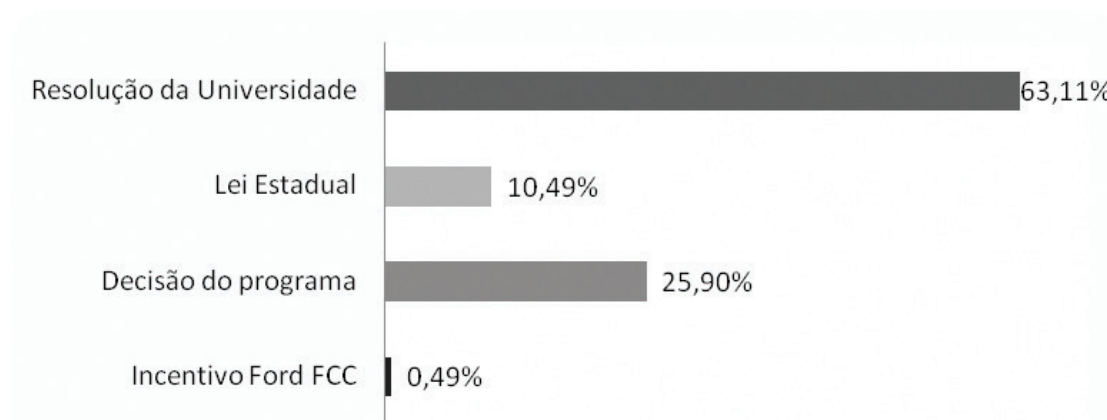
[6] As universidades são: UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro e UEZO – Centro Universitário Estadual da Zona Oeste.

ensino superior deverão instituir o sistema de cotas para ingresso nos cursos de pós-graduação, incluindo mestrado, doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento, entre outros. É uma política pública que impacta diretamente os processos de seleção dos programas de pós-graduação ao reservar vagas para determinados grupos, mas que não altera a estrutura e/ou elimina fases dos processos de admissão, como veremos adiante.

Até janeiro de 2018, havia 610 programas de pós-graduação[7] com ações afirmativas; algumas políticas decorreram de decisões dos próprios programas, e outras foram criadas por determinação de leis estaduais ou de resoluções do conselho universitário válidas para todos os cursos de pós-graduação de uma universidade. Considerando as políticas criadas por programas específicos e aquelas criadas para todos os programas de uma universidade pública, o número de programas com políticas afirmativas representa aproximadamente 18% do total de programas de pós-graduação acadêmicos de universidades públicas brasileiras.

Os dados indicam que, até o início de 2017, 61,22% das políticas de ação afirmativa existentes eram decorrentes de iniciativas dos próprios programas de pós-graduação (Venturini, 2017). Todavia, os dados mais recentes demonstram uma mudança na forma de instituição, visto que atualmente 63,11% dos programas criaram ações afirmativas em cumprimento a resoluções dos conselhos universitários que determinam a adoção dessas medidas por todos os programas da universidade.

[7] Foram analisados editais de 2.808 programas de pós-graduação acadêmicos (mestrado e doutorado) de universidades públicas brasileiras. Os percentuais se referem a um total de 2.763 programas em funcionamento e com notas 3 a 7 na última avaliação quadrienal da CAPES, tendo sido excluídos os programas com notas 1 e 2.

Gráfico 3 – Proporção de iniciativas voltadas para o ingresso na pós-graduação conforme a forma de instituição (N=610)[8]

Fonte: os autores.

Dentre as políticas instituídas por iniciativa dos programas, também se destacam os casos em que um instituto composto por vários programas de pós-graduação aprovou a criação de ações afirmativas, mas cada programa teve autonomia para escolher a modalidade a ser adotada, os beneficiários e os ajustes feitos em seus editais de seleção. O Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp, por exemplo, aprovou o princípio das ações afirmativas em reunião do colegiado realizada em 11 de março de 2015, mas a especificação da política e sua execução ficaram dentro da esfera de autonomia de cada programa de pós-graduação vinculado ao instituto (Silva, M., 2016). Nos termos da ata da reunião da congregação do IFCH:

> A Congregação acatou o princípio e a regra de cotas nos Programas de Pós-Graduação (aprovado, com três abstenções); 2 - O documento apresentado pela Frente Pró-Cotas é base

[8] A categoria Incentivo Ford FCC se refere aos programas que criaram ações afirmativas em razão do Programa de Dotações para Mestrado em Direitos Humanos.

> para discussões e decisões departamentais quanto à aplicação da ação afirmativa em cada Programa de Pós (aprovado por unanimidade) e; 3 - Os Programas devem se organizar de modo que o princípio de cotas esteja plenamente em vigor no próximo exame de seleção (aprovado, com cinco abstenções) (Unicamp, 2015, p.).

Atualmente, políticas de cotas na pós-graduação foram aprovadas pelos conselhos universitários de 11 universidades públicas: Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Tocantins (UFT), Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Universidade Federal da Fronteira do Sul (UFFS).

Mais de uma década após a aprovação de ações afirmativas para pós-graduação pela UNEB, a UFG foi a segunda a aprovar uma resolução determinando que todos os programas deveriam criar esse tipo de política. De acordo com artigo publicado por atores envolvidos no processo de formulação da política, a primeira iniciativa para adoção de cotas étnico-raciais na UFG partiu do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social em agosto de 2014 e posteriormente foi ampliada para toda a universidade e aprovada em 2015 (Diniz Filho et al., 2016).[9]

Por fim, apesar de não determinar a obrigatoriedade de políticas afirmativas nos cursos de pós-graduação, nota-se que a Portaria Normativa 13 do MEC tem sido mencionada como um incentivo por diversos programas e contribuiu para a criação dessas medidas, cujo número aumentou significativamente nos últimos

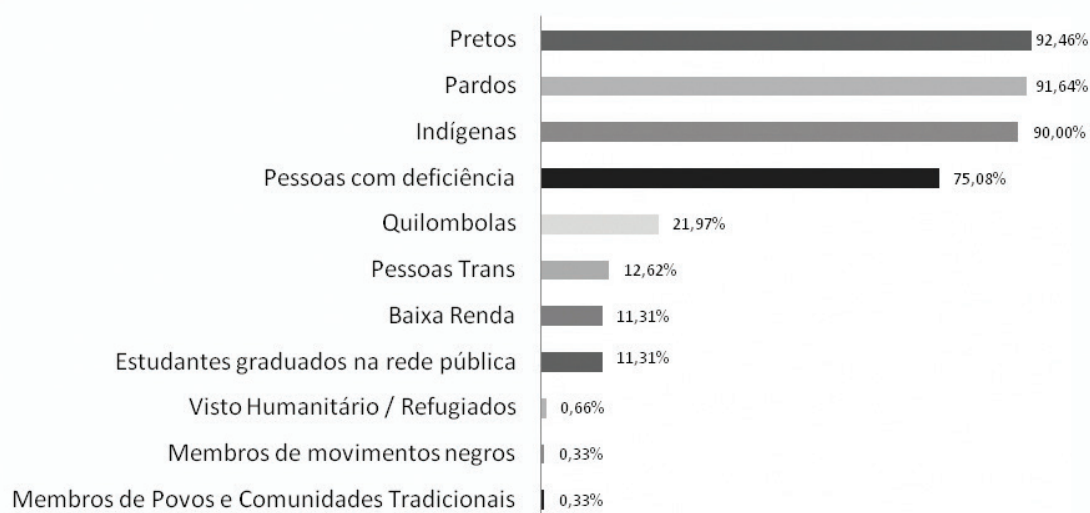
---

[9] Resolução disponível em: https://prpg.ufg.br/up/85/o/Resolucao_CONSUNI_2015_0007.pdf.

dois anos. Ademais, o relatório final do grupo de trabalho recomenda que a CAPES utilize critérios de inclusão de grupos vulneráveis na avaliação quadrienal dos programas de pós-graduação, o que poderia servir de incentivo para que um maior número de programas crie ações afirmativas.

Beneficiários e forma de identificação

Diferentemente das medidas voltadas para o acesso dos cursos de graduação, nas quais os principais alvos são os alunos egressos da rede pública de ensino médio e fundamental, nas medidas para pós-graduação os estudantes pretos e pardos são os principais beneficiários, sendo alvo de 564 iniciativas, o que corresponde a 92,46% das políticas analisadas. A maioria dos programas também possui medidas em prol de candidatos pardos (559 iniciativas), indígenas (549 iniciativas) e com deficiência (458 iniciativas). Ademais, também existem políticas em favor de estudantes de baixa condição socioeconômica, quilombolas, pessoas transexuais e travestis e portadores de visto humanitário.

Gráfico 4 – Proporção de iniciativas de acordo com o tipo de beneficiário das ações afirmativas (N=610)

Fonte: os autores.

Nota-se, portanto, que os principais alvos das políticas para pós-graduação são os estudantes pretos, pardos e indígenas, o que demonstra uma mudança em relação à graduação, na qual as cotas sociais foram por muito tempo maioria (Feres Júnior et al., 2011a). A respeito da política da UFG e da escolha do critério étnico-racial, Diniz Filho et al. (2016, p.) descrevem que

> Àquela circunstância, não havia na UFG um marco legal acerca do tema, não no sentido exato em que propunha do Edital do PPGAS. Do relatado anteriormente, conclui-se que a política de ações afirmativas integrava de maneira consistente a prática institucional na UFG há algum tempo. Ainda assim, duas eram as novidades instadas pelo Edital: a adoção de uma política afirmativa no âmbito da Pós-Graduação *stricto sensu* e a utilização do critério étnico-racial, desvinculado de outros marcadores sociais, a exemplo do nível de renda.

Tal preferência por políticas étnico-raciais fica clara não apenas pela prevalência desses grupos entre os beneficiários, mas também pelas justificativas apresentadas pelos programas para a criação de ações afirmativas. Isso porque muitos utilizaram argumentos relacionados às desigualdades raciais existentes no Brasil, à baixa representatividade desses grupos nos cursos de pós-graduação, bem como à importância da diversidade étnica e cultural do corpo discente. Ademais, essa preferência pode demonstrar uma maior aceitação de ações afirmativas raciais, além de um reconhecimento por parte de alguns programas de pós-graduação de que o Brasil não é uma "democracia racial" (Guimarães, 2012), isto é, de que há barreiras para que as pessoas pretas e pardas alcancem postos de prestígio na estrutura social.

Entretanto, em alguns casos o benefício para grupos étnico-raciais vem vinculado à cláusula de carência socioeconômica, como no caso da política instituída pela Lei Estadual 6.914/2014

e aplicável a todas as universidades estaduais do Rio de Janeiro. Nos termos da lei, no máximo 30% do total de vagas nos cursos de pós-graduação deverão ser reservados e distribuídos aos *estudantes carentes* de acordo com os seguintes critérios: 12% para estudantes graduados negros e indígenas, 12% para graduados da rede pública e privada de ensino superior, e 6% para pessoas com deficiência, filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço. Portanto, o principal critério adotado pela legislação do Rio de Janeiro é a hipossuficiência econômica, e não o critério étnico-racial, de modo que estudantes negros e indígenas apenas poderão ser beneficiados caso comprovem a situação de carência econômica (Rio de Janeiro, 2014).

A Sub-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da UERJ elaborou um manual[10] com instruções para os candidatos, no qual consta que serão considerados carentes e poderão concorrer às vagas reservadas os estudantes que tiverem renda *per capita* mensal bruta igual ou inferior a R$ 1.086,00 (mil e oitenta e seis reais).[11] Esse valor é inferior ao critério socioeconômico estabelecido pela Lei Federal 12.711/2012 para as cotas nos cursos de graduação de universidades federais, que é de 1,5 salário mínimo (um salário mínimo e meio) *per capita* e, em 2018, corresponde ao montante de R$ 1.431,00.[12] O valor também está aquém do piso regional do estado do Rio de Janeiro, cujas seis faixas, em 2017, iam de R$

---

[10] UERJ, 2014.

[11] Nos termos do manual: "Para concorrer às vagas reservadas pelo sistema de cotas, o candidato deverá:

a) preencher os requisitos indicados no item 2.1 do Edital para um dos grupos de cotas;

b) atender à condição de carência socioeconômica definida como renda per capita mensal bruta igual ou inferior a R$ 1.086,00 (mil e oitenta e seis reais) das pessoas relacionadas no Formulário de Informações Socioeconômicas" (UERJ, 2014, p.).

[12] De acordo com o Decreto 9.255, de 29 de dezembro de 2017, o valor do salário mínimo em 2018 é de R$ 954,00 (Brasil, 2017).

1.193,36 a R$ 3.044,78.[13] É importante notar, ainda, que a UERJ considera no cálculo da renda familiar *per capita* não só os salários, aposentadorias e participação nos lucros de empresas, mas também os valores de bolsas de estudos recebidos pelos candidatos. Dessa forma, os estudantes de iniciação científica e mestrado que possuam bolsa de estudos poderão não ser considerados carentes e aptos a ingressar via cotas em processos seletivos para doutorado na UERJ.

Outro aspecto que chama a atenção é o fato de que as medidas voltadas para a pós-graduação têm incluído entre os beneficiários grupos que não haviam sido alvo de políticas para o ingresso em cursos de graduação, tais como pessoas transexuais e travestis e refugiados. A UFBA aprovou no início de 2017 uma política afirmativa para todos os seus programas de pós-graduação e se tornou uma das primeiras universidades a se preocupar com a inserção de pessoas transgênero nesse nível educacional. Ademais, os Programas de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em Artes Cênicas da UnB também têm medidas em favor de pessoas trans.

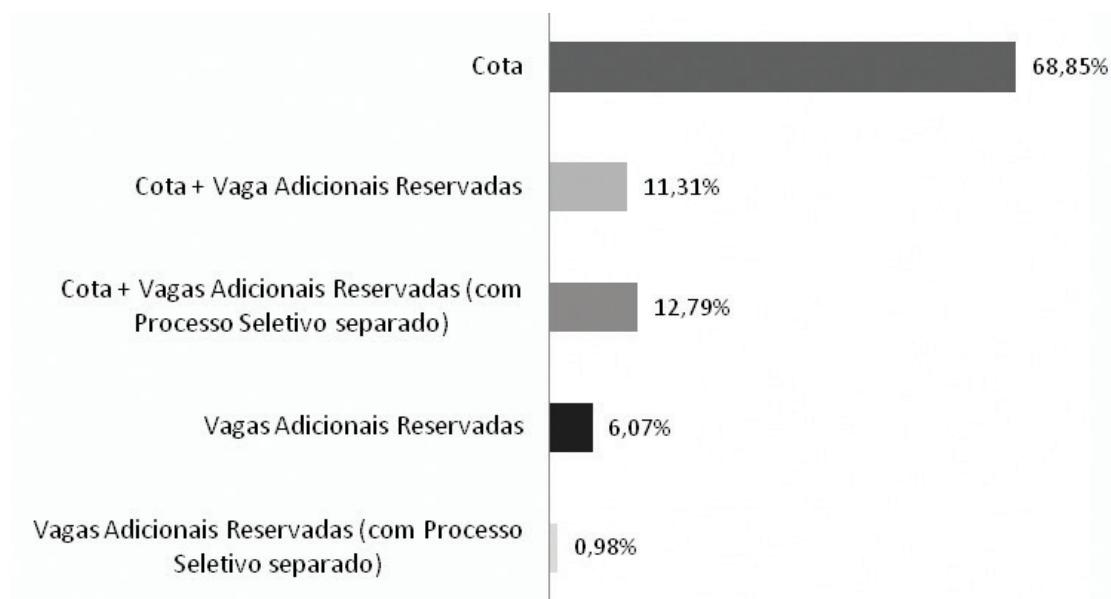
Modalidades

Um dos principais pontos de discussão acerca das ações afirmativas é a denominação das políticas como "cotas". Essa modalidade, também conhecida como sistema de reserva de vagas, corresponde à destinação de uma parcela das vagas a estudantes pertencentes a certos grupos sociais e/ou étnico-raciais. Todavia, nem todos os programas de pós-graduação adotam cotas.

Entre os 610 programas de pós-graduação com políticas afirmativas encontrados, 68,85% (420 iniciativas) aplicam exclusivamente o sistema de cotas, enquanto outros programas (a) estabe-

[13] Rio de Janeiro, 2018.

lecem cotas para determinado grupo *e* vagas adicionais destinadas exclusivamente a outro(s) grupo(s) de beneficiários, todos submetidos a processo seletivo regulado por edital único; (b) estabelecem cotas para um grupo e oferecem um número de vagas adicionais destinadas exclusivamente a outro(s) grupo(s) de beneficiários, os quais são submetidos a um processo seletivo separado e com regras distintas; (c) oferecem um número de vagas adicionais destinadas exclusivamente para pessoas pertencentes a determinados grupos, e todos os candidatos são submetidos a processo seletivo regulado por edital único; ou (d) criam apenas vagas adicionais destinadas exclusivamente a grupos específicos, os quais são submetidos a processos seletivos separados e com regras distintas.

Gráfico 5 – Proporção de modalidades adotadas (N=610)

Fonte: os autores.

Nota-se que, na maioria dos programas de pós-graduação que adotaram ações afirmativas, a reserva de vagas não exclui as fases tradicionais do processo de admissão. Contudo, se as ações afirmativas têm por objetivo final incluir indivíduos de grupos

desfavorecidos na pós-graduação, alguns desses procedimentos tradicionais têm alto potencial de exclusão e podem afetar diretamente a efetividade das medidas. Por exemplo, estudantes em situação de hipossuficiência econômica ou indígenas são frequentemente eliminados nas primeiras fases dos processos seletivos em razão da exigência de proficiência em línguas estrangeiras. Jocélio Santos (2010) aborda essa questão ao discorrer sobre o processo de criação da área de concentração em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da USP e da aplicação das cotas. No processo seletivo do programa, a prova de língua estrangeira é eliminatória na primeira fase. O autor exemplifica que, no primeiro processo seletivo após a criação da área e das cotas, 61 estudantes se candidataram para as vagas reservadas, mas apenas quatro passaram na prova de idiomas. Tal cenário resultou no questionamento do processo seletivo perante o Ministério Público do estado de São Paulo e na abertura de um inquérito civil, no qual a promotoria recomendou a redução da nota para aprovação na prova de proficiência em língua estrangeira (nota 7,0) para permitir o preenchimento das vagas direcionadas.

Argumentos contrários às cotas e à modificação dos critérios de admissão, como a proficiência em línguas estrangeiras, são comuns e costumam ressaltar, por exemplo, a importância dos idiomas, especialmente o inglês, para a compreensão da literatura estrangeira, em grande parte ainda não traduzida para o português. Assim, a proficiência em línguas estrangeiras seria importante para o tipo de literatura que os alunos leem, para a sua participação em congressos internacionais e para a publicação em revistas estrangeiras.

Além da redução das notas de corte para aprovação em fases dos processos de admissão, há programas que estabelecem outras medidas relacionadas à comprovação de proficiência em idiomas estrangeiros. Dentre as ações encontradas no levantamento, destacam-se: (a) a concessão de um prazo maior para que os optantes

aprovados nas demais fases comprovem a proficiência em línguas estrangeiras; (b) a possibilidade de realização de novo teste após certo lapso temporal; (c) o oferecimento de cursos de idiomas instrumentais para os alunos optantes pelas ações afirmativas que não obtiverem nota suficiente na prova; (d) a isenção da prova de línguas estrangeiras, especialmente para candidatos indígenas; e (e) a aprovação na prova de idiomas como critério classificatório e não eliminatório.

O Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da USP (PPGAS-USP) é um dos exemplos em que os candidatos – optantes ou não pela ação afirmativa –têm um prazo maior para comprovar o domínio de idiomas estrangeiros. De acordo com o edital de seleção, os alunos matriculados deverão ser aprovados no exame de proficiência em língua estrangeira até a data de inscrição do exame de qualificação, que ocorre no meio do segundo ano do curso.

Destacam-se, ainda, iniciativas que oferecem cursos instrumentais de idiomas estrangeiros para os candidatos optantes pelas ações afirmativas que não forem aprovados na primeira prova de proficiência, como no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UnB (PPGSOL-UnB). De acordo com o edital, caso o optante não seja aprovado na primeira prova, será oferecido gratuitamente pelo PPGSOL-UnB um curso instrumental de língua estrangeira entre a primeira e a segunda prova de línguas estrangeiras.

Há também programas que aprovaram uma redução da nota de corte em etapas do processo seletivo, tais como os Programas de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da UFRJ e da USP. No caso do primeiro, a proposta de ação afirmativa elaborada pelo coletivo de alunos e apresentada à coordenação explicitava que os candidatos deixavam de ingressar no programa por dois motivos: (a) o candidato era aprovado com nota superior a 7 (sete) nas três primeiras fases eliminatórias, mas não obtinha classificação suficiente para ser admitido; ou (b) o candidato não

obtinha a nota mínima (sete) para aprovação em qualquer uma das fases e era reprovado na seleção. Em vista disso, a proposta ressaltava que as barreiras ao acesso de negros ao programa não seriam removidas apenas com a criação do adicional de vagas, sendo necessário adotar outras medidas, como a redução da nota de corte.

No caso dos indígenas, as propostas apresentadas têm argumentado a importância de considerar as especificidades do processo de educação e escolarização intercultural indígena e o fato de que esses povos são sistematicamente submetidos a processos de invisibilização e possuem demandas e necessidades diferentes de estudantes negros e outros (Fiori et al., 2017). Por isso, há programas que optaram por criar vagas adicionais reservadas, cujo preenchimento se dá por meio de um processo seletivo separado e, em alguns casos, com fases diferentes do processo tradicional.

A política de acesso afirmativo do PPGAS-MN estabelece que serão criadas vagas adicionais reservadas aos indígenas (cujo número será estipulado conforme a demanda)[14] e os optantes serão submetidos a um processo de admissão diferenciado, no qual não há prova escrita ou oral de conhecimentos específicos e a tradução de textos em língua estrangeira. Já o Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UnB (PPGAS-UnB) também realiza um processo seletivo separado para candidatos indígenas, mas, diferentemente do PPGAS-MN, os optantes são submetidos a uma prova oral e a uma prova de interpretação de compreensão de textos em língua inglesa de caráter classificatório, sendo possível realizar uma nova prova em caso de não aprovação na primeira tentativa.

Além de processos seletivos específicos para candidatos indígenas, há programas que também aplicam tais medidas a candidatos com deficiência. O Programa de Pós-Graduação em Lin-

[14] A resolução estabelece que deverá ser respeitado o mínimo de uma vaga para o mestrado e uma vaga para o doutorado em cada processo seletivo.

guística da UnB (PPGL-UnB) oferece seis vagas para candidatos surdos, que realizam provas em Libras e têm mais tempo para a conclusão das provas em Libras e escrita em razão da surdez. Apesar de um alto percentual de programas ter criado cotas para pessoas com deficiência, a inclusão desse grupo não se limita à adaptação das provas e à consideração das dificuldades de comunicação e deslocamento dos candidatos durante o processo seletivo, sendo necessário pensar na efetiva recepção desses grupos na universidade.

Além de medidas voltadas para o acesso à pós-graduação, alguns programas[15] têm se preocupado em criar medidas voltadas para a permanência dos beneficiários, tais como regras estabelecendo que os alunos aprovados e optantes pelas ações afirmativas terão prioridade na obtenção das bolsas de estudo disponíveis. Esse tipo de política já foi previsto por programas como o PPGAS-UnB, que prioriza os candidatos indígenas aprovados na distribuição de bolsas.

A criação de políticas de permanência é fundamental para garantir a efetividade de políticas que buscam ampliar o acesso de grupos socialmente vulneráveis. Ao tratar da política aprovada pelo IFCH-Unicamp, Mário Augusto Medeiros da Silva (2016) ressalta que alguns cotistas vêm de outras instituições e localidades do país, sendo necessário pensar não apenas em bolsas, mas também em políticas de moradia estudantil.

Assim, surge a questão de se as especificidades do processo seletivo para pós-graduação e as barreiras enfrentadas pelos diversos grupos de beneficiários estão sendo levadas em consideração pelos programas de pós-graduação e pelas universidades quando da formulação das políticas.

[15] Edital 3/2016 do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UnB e edital 4/2016 do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Cataria (UFSC).

Inclusão *vs.* meritocracia

Os dados acima demonstram que alguns programas levam em conta características específicas dos grupos beneficiários e barreiras enfrentadas por esses indivíduos quando da formulação de políticas afirmativas, com vistas a tornar o processo seletivo mais inclusivo. Todavia, na maioria das iniciativas analisadas, os alunos beneficiados pelas políticas afirmativas são submetidos às mesmas provas e critérios de admissão dos alunos não optantes, o que pode impactar o potencial inclusivo dessas medidas.

Entretanto, a redução de notas de corte ou a isenção de fases do processo seletivo costumam esbarrar na discussão sobre mérito e sobre excelência acadêmica. Em 7 de setembro de 2013, o jornal *O Estado de S. Paulo* publicou um editorial criticando as cotas na pós-graduação sob o argumento de que a reserva de vagas nesse nível educacional relativiza o princípio da competência (mérito) e resultará na perda de eficiência da pós-graduação. Na visão do jornal, as cotas permitem o ingresso de pessoas não qualificadas em razão de um abrandamento ou relativização do critério do mérito.

Argumentos como o do jornal partem da ideia de que o mérito dos candidatos é aferido por seu desempenho nos exames de admissão. Assim, o candidato merecedor de determinada vaga em uma pós-graduação é aquele que obtém as maiores pontuações. Contudo, a admissão em cursos de pós-graduação não é feita por meio de processos impessoais como os da graduação (ENEM e vestibular), sendo considerada por alguns um sistema de preferências (Carvalho, 2003; Medeiros et al., 2017). Maher e Tetreault (2007) sustentam que a excelência não é necessariamente uma marca de qualidade, mas sim uma marca de privilégio, visto que as elites que controlam as normas da academia usam seu poder para manter novos grupos fora desse ambiente por meio de sutis barreiras à entrada. Lani Guinier (2015) considera essencial que as discussões sobre ações afirmativas abordem a injustiça do sistema

de mérito. Segundo a autora, o sucesso acadêmico de um indivíduo é altamente dependente da sua raça e *status* socioeconômico, e as elites não reconhecem que privilégios são transmitidos de forma hereditária e que suas conquistas não são dependentes apenas do mérito individual. Portanto, a alteração dos processos de admissão dos cursos de pós-graduação para ampliar o ingresso de grupos historicamente excluídos passa também por uma revisão do conceito de mérito e pelo reconhecimento de que as seleções não são puramente objetivas e impessoais.

Também é recorrente o argumento de que as cotas na graduação seriam suficientes para equalizar as oportunidades de estudantes negros, indígenas e de escola pública, de modo que as ações afirmativas na pós-graduação não seriam necessárias. Entretanto, evidências recentes indicam que esse argumento é falacioso, uma vez que, após a entrada na universidade, os estudantes cotistas não têm acesso às mesmas oportunidades acadêmicas que os alunos brancos. Em uma pesquisa sobre a distribuição de oportunidades acadêmicas na Universidade Federal de Uberlândia, Leonardo Barbosa e Silva (2017, p. 98) sustenta que, após o ingresso na universidade, "negros e negras não acessam com equidade oportunidades acadêmicas fundamentais para uma formação universitária com qualidade". A pesquisa aponta que atividades de ensino, pesquisa e extensão – tais como monitorias, programas de incentivo à docência, iniciação científica, bolsas de extensão, Programas de Educação Tutorial (PETs), empresas juniores, estágios e bolsas de mobilidade nacional e internacional – "têm suas vagas distribuídas com uma lógica racial discriminatória, reservando à população negra aquelas de menor status e excluindo-a daquelas de maior reconhecimento".

Preocupação com a excelência acadêmica

Os dados e informações coletados até o momento demonstram que um dos principais aspectos do debate sobre a criação de ações afirmativas para ingresso em cursos de pós-graduação é a preocupação com a excelência acadêmica dos programas. No caso das políticas implementadas pelo IFCH-Unicamp e pelo PPGAS-USP, houve objeções à criação das cotas por causa de uma preocupação com a possível redução da qualidade e excelência dos programas (Fiori et al., 2017; Silva, 2016).

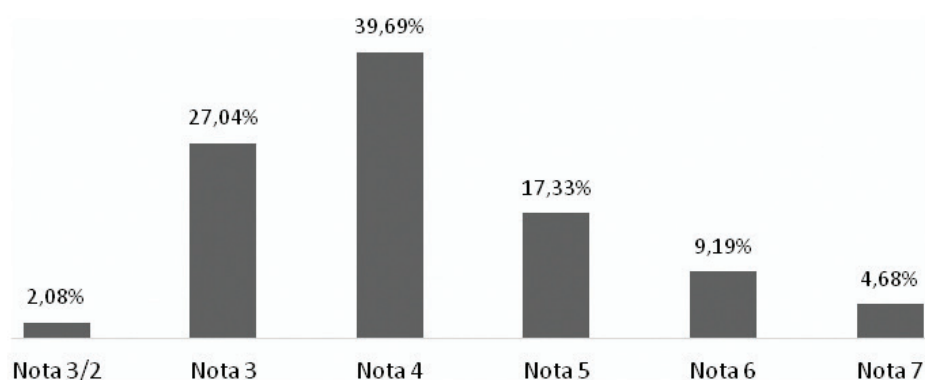
Os programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado, doutorado e mestrado profissional) são submetidos a uma avaliação pela CAPES a cada quatro anos e recebem notas de 1 a 7 – (a) as superiores a 5 são atribuídas somente a programas com elevado padrão de excelência e necessariamente cursos de doutorado; e (b) os programas de nota 7 são aqueles com desempenho claramente destacado dos demais, inclusive dos de nota 6. Essa avaliação é um instrumento importante para a concessão de auxílios pelas agências de fomento nacionais e organismos internacionais, razão pela qual a eventual redução da nota poderia impactar a quantidade de bolsas e financiamentos para pesquisas.

Embora não seja possível dizer com certeza que a mudança de critérios nas admissões resultaria em uma redução da excelência, há preocupações com impactos na qualidade dos programas e na consequente avaliação da CAPES, devido à suposta necessidade de ampliação dos prazos de defesa das teses e dissertações, aproveitamento dos estudantes e impacto de suas publicações, entre outros (Fiori et al., 2017).

Diante disso, os programas mais bem avaliados poderiam apresentar maior resistência à criação de políticas de ação afirmativa devido à preocupação com a qualidade e com a avaliação feita pela CAPES. Um estudo sobre o estado das políticas de ação afirmativa para a graduação antes da entrada em vigor da Lei Federal 12.711/2012 mostra que as universidades com melhores desempe-

nho no Índice Geral de Cursos (IGC)[16] eram as que menos inclusão promoviam (Feres Júnior et al., 2013).

Assim, é importante analisar se as políticas também estão sendo instituídas por programas de pós-graduação bem avaliados. O levantamento cruzou as políticas afirmativas com o conceito obtido pelos programas de pós-graduação na última avaliação da CAPES. Apesar de a maioria dos programas que criaram ações afirmativas ter notas 3 (27,04%) e 4 (39,69%), verifica-se que 13,87% das iniciativas foram instituídas por programas com notas 6 (9,19%) e 7 (4,68%), aqueles com o maior padrão de excelência segundo a CAPES.

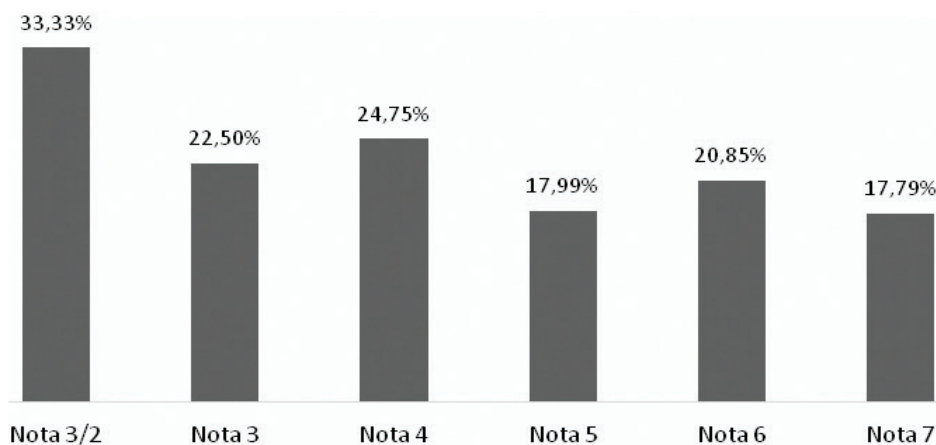
Gráfico 6 – Distribuição dos programas com ação afirmativa (N=610) conforme nota de avaliação da CAPES

Fonte: os autores.

Se analisarmos a distribuição das iniciativas no universo de todos os programas de pós-graduação com cada nota, é possível perceber maior uniformidade na distribuição. A nota 3/2[17] é a que possui a maior proporção de programas com ações afirmativas

[16] O Índice Geral de Cursos é um indicador da qualidade da instituição no tocante ao corpo docente, infraestrutura, programa pedagógico e desempenho dos concluintes elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ligado ao Ministério da Educação.

[17] A nota 3/2 significa que a nota 3 foi atribuída ao mestrado e a nota 2, ao doutorado do programa.

(33,33%), enquanto nas demais faixas os percentuais permanecem entre 17% e 24,75%.

Gráfico 7 – Proporção dos programas com ação afirmativa conforme nota de avaliação da CAPES (N=2763)

Fonte: os autores.

A constatação de que há programas com notas 6 e 7 instituindo ações afirmativas é relevante e pode ser utilizada como argumento nas discussões nos programas que ainda enfrentam resistência à criação dessas medidas, particularmente daqueles que sustentam ser a ação afirmativa adversária do mérito e da excelência.

Perfil das universidades e programas de pós-graduação

Por fim, pesquisas demonstram que, apesar da democratização do acesso à universidade e do aumento expressivo do número de pretos e pardos no ensino superior, não houve acesso igual a todas as carreiras: áreas menos valorizadas pelo mercado de trabalho, tais como Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas, incluíram mais do que áreas duras (Ribeiro e Schlegel, 2015).

Assim, uma das variáveis analisadas na pesquisa é a distribuição das políticas afirmativas para pós-graduação nas diversas áreas

do conhecimento. A CAPES organiza as áreas de conhecimento em níveis hierárquicos, que abrangem nove grandes categorias: Ciências Exatas e da Terra,[18] Ciências Biológicas,[19] Engenharias,[20] Ciências da Saúde,[21] Ciências Agrárias,[22] Ciências Sociais Aplicadas,[23] Ciências Humanas,[24] Linguística, Letras e Artes[25] e a área Multidisciplinar.[26]

Nota-se que as áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas são as que possuem o maior número de programas de pós-graduação com ações afirmativas, o que não acontece em cursos das áreas de Ciências Agrárias, Ciências Biológicas e Ciências Exatas e da Terra.

---

[18] A grande área de Ciências Exatas e da Terra inclui especialidades como: Matemática, Probabilidade e Estatística, Ciência da Computação, Astronomia, Física, Química e Geociências.

[19] A grande área de Ciências Biológicas inclui especialidades como: Biologia Geral (Genética, Morfologia, Fisiologia, Bioquímica, Biofísica, Farmacologia, Imunologia, Microbiologia e Parasitologia) e Biodiversidade (Ecologia, Oceanografia, Botânica e Zoologia).

[20] A grande área de Engenharias inclui especialidades como: Engenharia Civil, Sanitária, de Transportes, de Minas, de Materiais e Metalúrgica, Química, Nuclear, Mecânica, de Produção, Naval e Oceânica, Aeroespacial, Elétrica e Biomédica.

[21] A grande área de Ciências da Saúde inclui especialidades como: Medicina, Nutrição, Odontologia, Farmácia, Enfermagem, Saúde Coletiva, Educação Física, Fonoaudiologia e Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

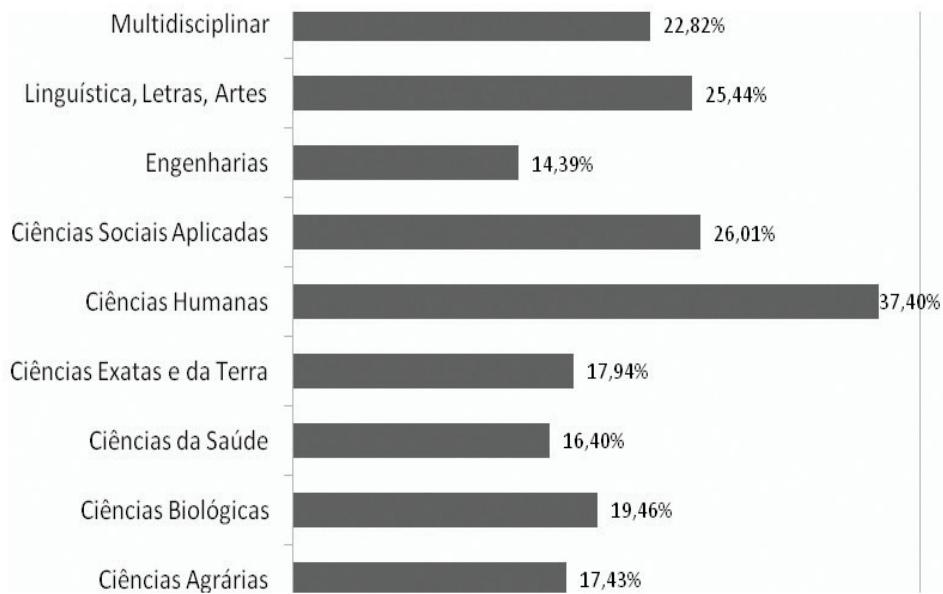
[22] A grande área de Ciências Agrárias inclui especialidades como: Agronomia, Recursos Florestais e Engenharia Florestal, Engenharia Agrícola, Zootecnia, Recursos Pesqueiros e Engenharia da Pesca, Medicina Veterinária e Ciência e Tecnologia de Alimentos.

[23] A grande área de Ciências Sociais Aplicadas inclui especialidades como: Direito, Administração, Turismo, Economia, Arquitetura e Urbanismo, Desenho Industrial, Planejamento Urbano e Regional, Demografia, Ciência da Informação, Museologia, Comunicação e Serviço Social.

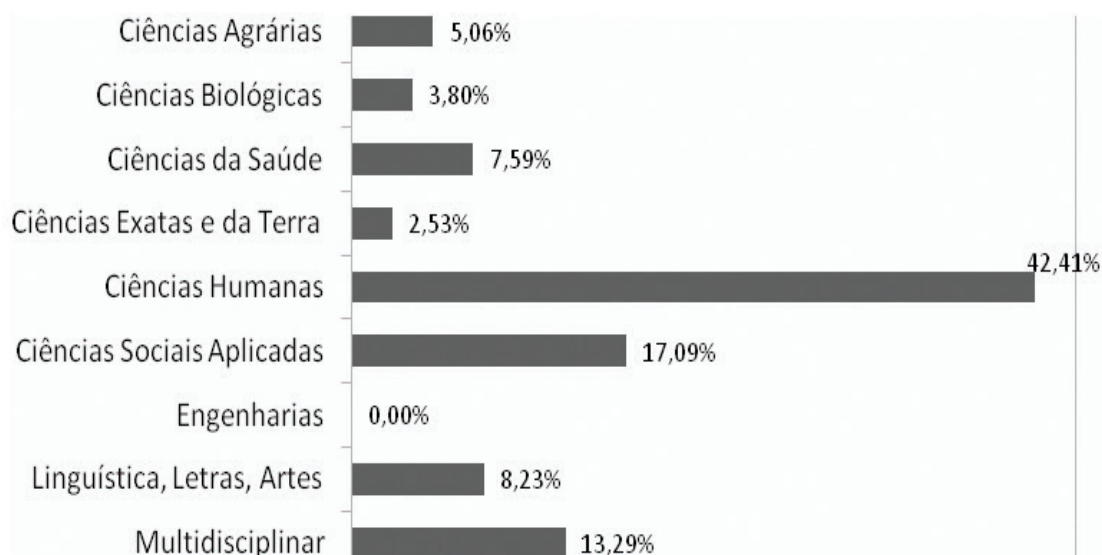
[24] A grande área de Ciências Humanas inclui especialidades como: Filosofia, Teologia, Sociologia, Antropologia, Arqueologia, História, Geografia, Psicologia, Educação e Ciência Política.

[25] A grande área de Linguística, Letras e Artes inclui especialidades como: Linguística, Letras (Línguas, Literatura e Teoria Literária) e Artes (História da Arte, Artes Plásticas, Música, Regência, Dança, Teatro, Fotografia, Cinema etc.).

[26] A grande área Multidisciplinar inclui especialidades como: Interdisciplinar (Sociais e Humanidades, Meio Ambiente e Agrárias), Ensino, Materiais, Biotecnologia e Ciências Ambientais.

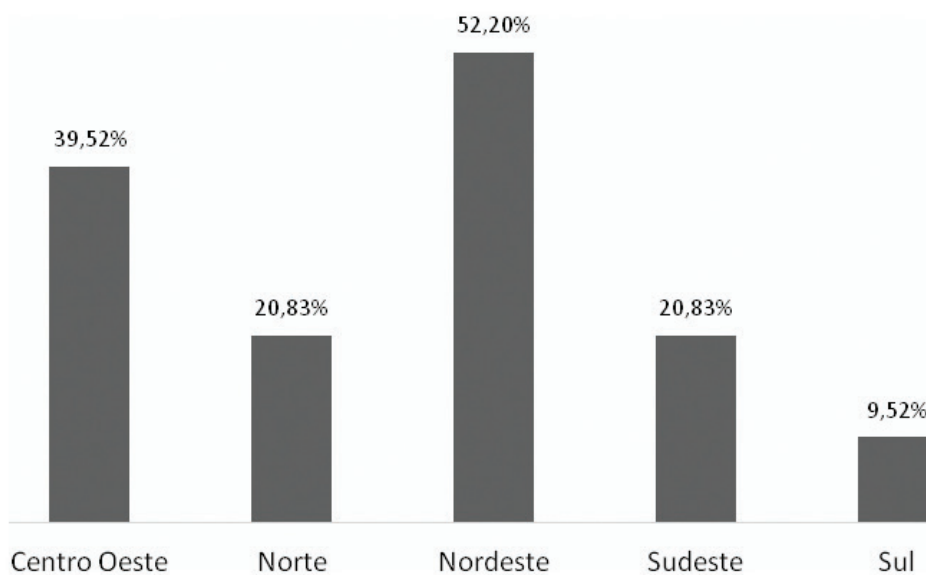
Gráfico 8 – Proporção de programas com ação afirmativa com área do conhecimento (N=2763)

Fonte: os autores.

Ao analisarmos apenas os programas que instituíram ações afirmativas por iniciativa própria, desconsiderando os que criaram por determinação legal ou dos conselhos universitários, percebemos que os programas das áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas têm o maior número de ações afirmativas. Notamos ainda que, na área de Engenharias, nenhum programa de pós-graduação criou políticas afirmativas por iniciativa própria, havendo apenas casos de iniciativas instituídas em decorrência de resoluções dos conselhos universitários e leis estaduais.

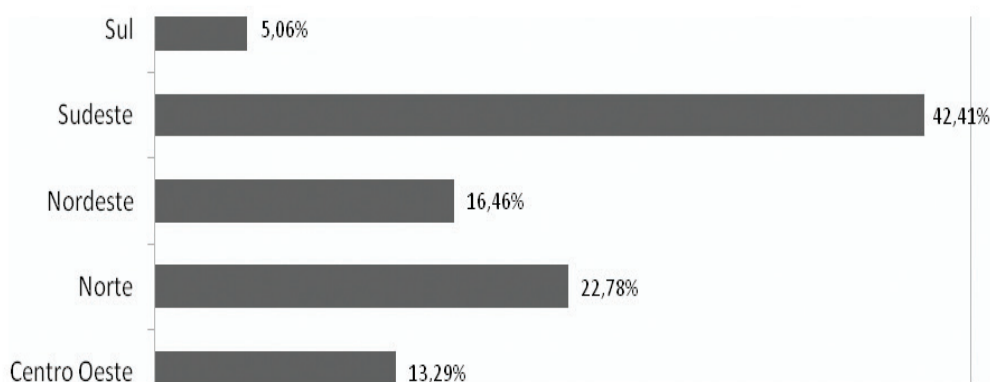
Gráfico 9 – Proporção de programas que criaram ação afirmativa por iniciativa própria conforme a área do conhecimento (N=158)

Fonte: os autores.

Ademais, é interessante observar que o curso de pós-graduação com o maior número de iniciativas é o de Antropologia. Ao todo, foram encontrados 11 programas de pós-graduação dessa disciplina com políticas afirmativas, dos quais três, distribuídos por diversas regiões do país (Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) obtiveram nota 7 na avaliação da CAPES.

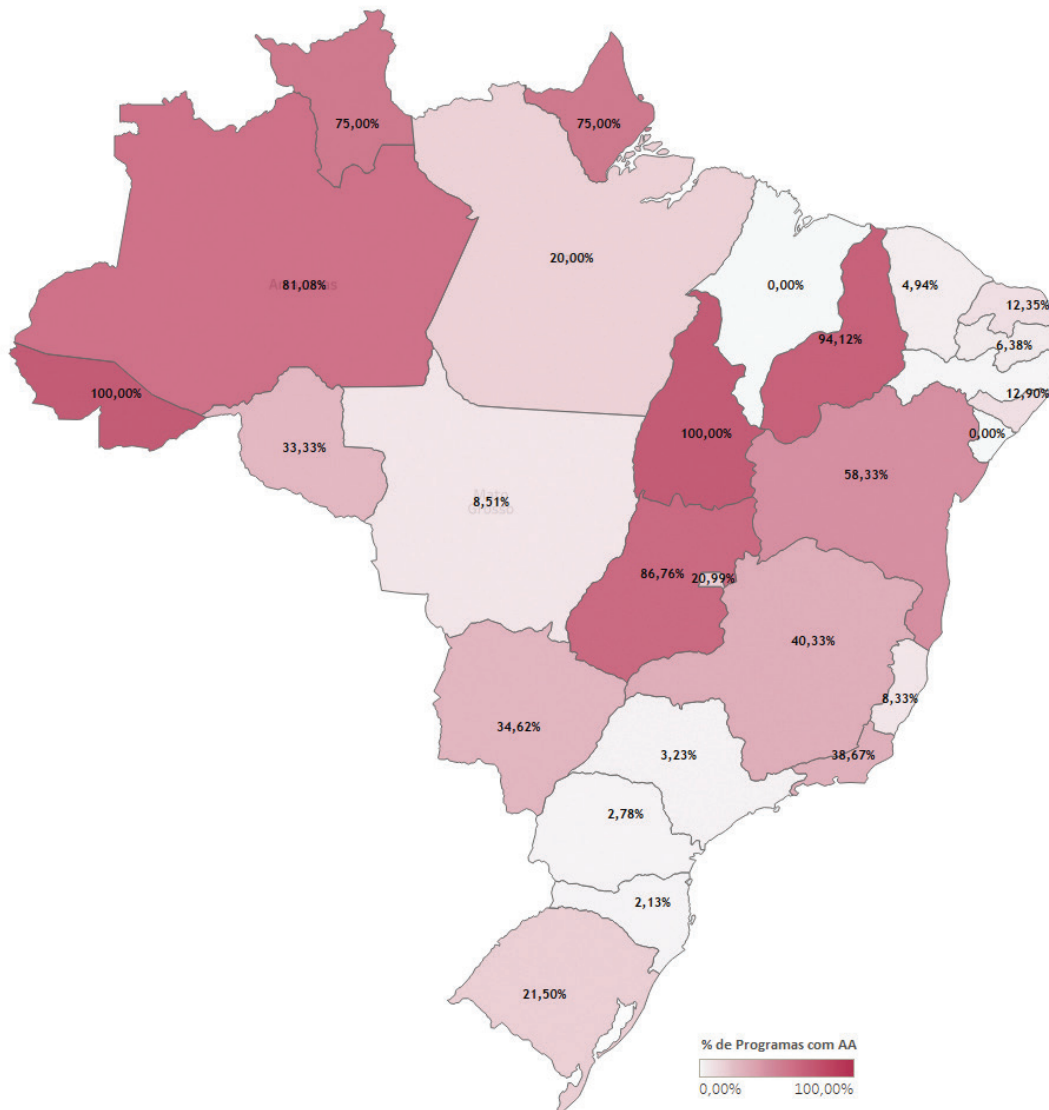
No que se refere à distribuição das políticas pelo território nacional, o levantamento mostra que a Região Nordeste é a que concentra o maior número de programas com ações afirmativas, seguida da Região Centro-Oeste. No caso da pós-graduação, a região com o menor número de iniciativas é a Sul, em que apenas 9,52% dos programas criaram ações afirmativas.

Gráfico 10 – Proporção de programas com ações afirmativas para o ingresso na pós-graduação conforme a região do país (N=2763)

Fonte: os autores.

Se considerarmos apenas os programas que instituíram ações afirmativas por iniciativa própria, desconsiderando os que criaram por determinação legal ou dos conselhos universitários, vemos que a Região Sudeste é a que concentra o maior número de iniciativas (42,41%), dado diametralmente oposto ao das cotas na graduação ao menos até 2012, quando o Sudeste foi a região mais resistiva (Feres Júnior et al., 2011a).

Gráfico 11 – Proporção de programas que criaram ação afirmativa por iniciativa própria conforme a região do país (N=158)

Fonte: os autores.

Na distribuição das iniciativas pelos estados da federação, há estados em que todos os programas de pós-graduação adotaram ações afirmativas, caso do Acre e de Tocantins; por outro lado, há casos em que nenhum programa do estado instituiu esse tipo de política, como no Maranhão e em Sergipe. Em termos proporcionais, os estados com mais programas com ações afirmativas são Amazonas, Goiás e Piauí.

Mapa 1 – Proporção de programas com ação afirmativa conforme o estado (N=2763)

Fonte: os autores.

Já em termos numéricos, os estados com o maior número de políticas são Bahia (77 programas), Minas Gerais (121 programas) e Rio de Janeiro (99 programas). O estado de São Paulo concentra um dos maiores números de políticas afirmativas criadas pelos próprios programas de pós-graduação na Região Sudeste (17 iniciativas), ficando atrás apenas do Rio de Janeiro, com 35 iniciativas. Trata-se de mais uma diferença significativa, pois São Paulo é até hoje o estado que mais resistiu à implantação de cotas raciais na graduação, vide a ineficiência dos programas de bônus implantados pela Unicamp (Venturini e Feres Júnior, 2016) e pela USP (Venturini, 2015) ou o enorme atraso com que a UNESP[27], a Unicamp[28] e a USP[29] as adotaram.

Desafios

A partir do cenário descrito acima, é possível identificar diversos desafios à implementação das políticas afirmativas pelos programas de pós-graduação de universidades públicas brasileiras, dentre os quais se destacam: (a) a proficiência em línguas estrangeiras; (b) a garantia de condições de acessibilidade aos candidatos com deficiência; (c) a garantia de condições de permanência a candidatos de baixa condição socioeconômica e indígenas; e (d) a baixa procura de candidatos indígenas.

A barreira da fluência em idiomas estrangeiros representa um desafio não apenas à decisão dos programas sobre a redução ou não das notas de corte de candidatos optantes pelas ações afirmativas, mas também à decisão sobre o tratamento que será dado a candidatos optantes que têm um prazo maior para a comprovação da proficiência e não o fazem. Como mencionado, o PPGAS-USP permite que os alunos matriculados (optantes ou não pelas ações

[27] "UNESP APROVA...", 2013.
[28] Saldaña, 2017.
[29] Cruz, 2017.

afirmativas) comprovem o domínio de línguas estrangeiras até a data de inscrição do exame de qualificação. Por se tratar de uma medida recente e ainda sem precedentes, não é possível dizer com certeza o que poderá acontecer com estudantes que estejam devidamente matriculados e porventura não consigam a aprovação nos testes de idiomas. Todavia, não se pode ignorar a possibilidade de esses estudantes terem suas matrículas canceladas, razão pela qual é importante que essa questão seja analisada com cautela pelos programas de pós-graduação.

Outro desafio é a questão da garantia de condições de acessibilidade aos estudantes com deficiência, visto que a mera criação de cotas para as pessoas com deficiência não é suficiente e não garante a efetiva inclusão dessas pessoas no ambiente universitário. Em 2015, durante o 39.º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), foi apresentada e aprovada uma moção[30] recomendando que os cursos de pós-graduação em Ciências Sociais instituíssem cotas para pessoas com deficiência e criassem comitês para garantir acessibilidade e estratégias de permanência desses alunos. Como ressalta Debora Diniz (2009), a deficiência não se resume a um aspecto biomédico das doenças e lesões que afetam o corpo, mas é um conceito que denuncia as restrições à participação plena provocadas por barreiras sociais impostas por ambientes a um corpo com impedimentos.

Portanto, a inclusão desse grupo não se limita à adaptação das provas e à consideração das dificuldades de comunicação e deslocamento dos candidatos, sendo indispensável pensar em políticas que possibilitem a efetiva recepção desses grupos nas universidades, tais como a criação de condições de acessibilidade nos edifícios (banheiros adaptados, rampas, elevadores etc.), de instrumentos tecnológicos e de comunicação (como impressoras em

[30] ANPOCS, 2015.

braille, intérpretes de Libras etc.) e o treinamento de funcionários e docentes para a recepção desses indivíduos.

A criação de políticas de permanência também tem sido mencionada como um desafio pelos atores envolvidos na formulação de políticas afirmativas na pós-graduação, especialmente em um cenário de crise e redução das verbas destinadas a bolsas de estudos e financiamento de pesquisas em geral. A criação de políticas de permanência é essencial para garantir que estudantes pertencentes a grupos socialmente vulneráveis, como indígenas, quilombolas e estudantes carentes possam concluir seus estudos. Além disso, medidas como bolsas de estudos, moradia estudantil e alimentação em restaurantes universitários também podem incentivar um maior fluxo de estudantes entre as diversas regiões do país, ampliando a diversidade não só social e étnico-racial, mas também regional.

Por fim, diversos programas que criaram medidas em favor de candidatos indígenas têm relatado a baixa procura desse grupo pelos cursos de pós-graduação, o que pode estar relacionado a dois fatores principais: (a) a exigência de proficiência em idiomas estrangeiros como critério eliminatório e (b) a escassez de políticas de permanência em prol desses indivíduos. Dessa forma, não se mostra suficiente apenas criar cotas ou vagas adicionais para candidatos indígenas sem que sejam consideradas as especificidades do processo de educação e escolarização intercultural indígena e o fato de que esses povos têm demandas e necessidades diferentes das dos demais grupos.

Conclusão

No auge da polêmica sobre as “cotas raciais”, dizia-se que elas iriam racializar a sociedade brasileira, instilar o conflito racial em um país que não o conhecia, estigmatizar os negros, destruir a identidade nacional etc. Em 2018 completamos uma década e meia de funcionamento dessas políticas nas universidades brasileiras, e, ao que tudo indica, esses prognósticos estavam muito distantes do que realmente veio a acontecer.

Na verdade, há uma abundância de trabalhos que discutem a definição do problema e o agendamento da política (Guimarães, 1996; Heringer, 2002; Moehlecke, 2002; Sell, 2002), ou seja, mais especificamente, como a ação afirmativa racial se tornou uma solução possível para um problema da sociedade brasileira. Mas há aqui uma questão interessante de temporalidade, pois a reação à ação afirmativa praticamente só começou a partir da implantação das primeiras experiências em 2003, em especial focada no exemplo da UERJ. Em outras palavras, boa parte do enorme e longo debate acerca da identificação do problema e do agendamento da ação afirmativa se deu paralelamente à sua implantação. É claro que temos a definição do problema e o agendamento que permitiu que as primeiras políticas fossem implantadas, mas isso se deu em um contexto local e limitado, como mostra a etnografia de Michelle Peria (2004), ao contrário do debate que se seguiu à implantação e do que a maior parte dos discursos contrários a essas políticas indicava. Há também um aumento sensível de notícias sobre desigualdade racial no período que precedeu as cotas. A despeito

desses dados inegáveis, as peças do tabuleiro do agendamento público da ação afirmativa ainda estão por ser montadas.

A ação afirmativa apareceu para muitos no Brasil como uma surpresa. Houve de fato uma reação bastante forte à introdução dessas políticas advinda de parte da academia, de parte da – "intelectualidade" – e da grande mídia, particularmente dos veículos de comunicação do Grupo Globo. Algumas entidades do movimento negro não tinham essa modalidade de política na sua agenda, enquanto outros movimentos sociais com boas razões para se solidarizarem com essa política de inclusão e reconhecimento a princípio se mostraram recalcitrantes.

Apesar dessas reações, a formulação dos programas de ação afirmativa seguiu um caminho interessante, que merece em si estudos específicos. Como os capítulos 4 e 5 mostraram, as políticas foram se espalhando pelo país a partir de 2003, quando das primeiras implantações, na UERJ e na UNEB, obedecendo a desenhos dos mais variados que eram produto das circunstâncias políticas de cada instituição de ensino. As universidades estaduais, pioneiras na adoção da ação afirmativa, seguiam leis estaduais ou criavam políticas de ação afirmativa a partir de decisões de seus órgãos deliberativos. Já as federais começaram mais tarde a adotar tais políticas e receberam incentivos importantes do governo federal, particularmente do programa Reuni. No entanto, como as metas do Reuni eram vagas, cada instituição gozou de autonomia para criar suas próprias normas. A disseminação da ação afirmativa sem uma normatização central produziu grande diversidade de critérios, mormente sociais (renda e escola pública) e raciais (pretos, pardos, negros, indígenas), para a determinação de beneficiários. Se esse processo mais espontâneo de disseminação da ação afirmativa teve suas virtudes, ele também sofreu de viés contra a inclusão racial. Como mostramos, quando da aprovação da Lei de Cotas em 2012, havia um predomínio de cotas sociais em relação às cotas raciais nas universidades públicas brasileiras, inclusive com universidades

que adotavam exclusivamente cotas sociais. Isso era consequência prática da crença de que a inclusão social por si resolveria o problema da desigualdade racial – crença essa que é subproduto da ideologia da democracia racial, pois é reforçada a despeito de evidências empíricas que a corroborem e do acúmulo de evidências que apontam para conclusão contrária.

A diversidade no desenho das políticas foi em boa parte reduzida pela Lei 12.711/2012, que, ao longo de quatro anos de implantação, submeteu todo o sistema universitário e escolas técnicas federais a uma única norma. As universidades estaduais continuaram fora do alcance da lei federal e, portanto, aplicando critérios próprios, apesar de algumas terem incorporado o modelo federal. Contudo, isso não fez com que o processo de disseminação das ações afirmativas fosse completamente freado. As estaduais paulistas – USP, Unicamp e UNESP –, por exemplo, acabaram por adotar cotas raciais depois de um longo processo de debate interno e externo e da supressão de programas de bônus, da USP e Unicamp, que funcionaram por mais de uma década sem produzir qualquer efeito inclusivo (Venturini, 2015; Venturini e Feres Júnior, 2016).

Em suma, o processo de formulação foi bastante dinâmico, mas, assim como o agendamento, não teve muita exposição pública, ou melhor, ficou reservado aos públicos restritos que participaram dos processos deliberativos em cada universidade e às câmaras legislativas, entre elas o Congresso Nacional. Este, por seu turno, até promoveu audiências sobre o tema, mas os debates raramente discutiram aspectos técnicos da formulação da política.

No que toca à legitimação da ação afirmativa no Brasil, novamente houve um fenômeno bastante interessante. Logo que as políticas foram implantadas, as primeiras pesquisas de opinião mostravam que a maioria da população rejeitava as cotas raciais, ainda que aceitasse com mais facilidade reservas de vagas por critério de renda. Com o passar dos anos, a população passou a aceitar

mais e mais as políticas raciais como necessárias para a promoção da justiça social no Brasil, um sinal inequívoco da perda de força da mitologia freyreana.

Ainda sobre o processo de legitimação das políticas, é importante dizer que a questão racial é raramente acionada como tema eleitoral, a não ser em alguns casos de eleições de parlamentares, ou seja, proporcionais. Assim, é bastante difícil auferir o grau de legitimidade emprestado às políticas de recorte racial por parte da maioria da população. Ao mesmo tempo, é razoável afirmar que a sensibilidade do brasileiro médio à desigualdade racial e questões correlatas parece estar aumentando ao longo dos anos. Poucas pessoas teriam a coragem de afirmar não haver racismo no Brasil.

A implementação das políticas de ação afirmativa no Brasil tem sido, por um lado, exemplar. O plano de implantação do programa federal estipulado pela Lei 12.711/2012 para durar quatro anos foi cumprido à risca pelas instituições do sistema federal (Feres Júnior et al., 2017). Seja nas universidades federais, nas estaduais ou mesmo nas privadas, como produto do Prouni, as políticas de ação afirmativa transformaram o perfil do ensino superior brasileiro. Contudo, é bem difícil produzir avaliações mais gerais desse processo devido à falta de dados públicos sobre as políticas.

Chegamos aqui a um ponto crítico do ciclo dessa política pública: a avaliação. No caso do Brasil, é mais apropriado falar da sua ausência. Historicamente, desde a implantação das primeiras políticas de ação afirmativa em universidades estaduais e federais, essas instituições têm sistematicamente negado o acesso do público e de pesquisadores aos dados acerca das políticas, sejam eles de matrícula efetiva de alunos, rendimento ou permanência. Com raríssimas exceções, quase nada se sabe de concreto sobre as consequências efetivas dessas políticas. A Lei de Cotas prevê no artigo 7 que, "no prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa", mas não dá maiores informações de como isso será feito. Na verdade, o texto

hoje vigente foi alterado pela Lei 13.409/2016. O anterior, isto é, o original da Lei 12.711/2012, dizia que o Poder Executivo era responsável por promover tal revisão. Agora, o texto novo não contém o trecho sobre a responsabilidade da avaliação, deixando a revisão ainda mais incerta. O MEC mais de uma vez ensaiou criar comissões de avaliação, mas isso nunca de fato ocorreu.

Sem avaliação, é difícil falar em mudança do desenho. Mas é possível, sim, falar de outro processo comum às políticas públicas e pouco explorado pela literatura acadêmica, que é o de migração para áreas contíguas. A ação afirmativa racial e social rompeu os limites do ensino superior e hoje está sendo implantada na pós-graduação e no mercado de trabalho, dois espaços sociais fundamentais na produção da desigualdade e, agora, na sua diminuição.

No caso da pós-graduação, como mostramos no capítulo 7, vários programas têm adotado políticas dessa natureza, particularmente depois de 2012, com a declaração de constitucionalidade da ação afirmativa racial por decisão do Supremo Tribunal Federal. Assim como no caso da graduação, eles aparecem de maneira pulverizada e heterogênea, produto de decisões internas às corporações universitárias. Na verdade, tais decisões são ainda mais locais do que no caso da graduação antes da Lei de Cotas, pois, se naquele caso os programas eram criados por decisões de conselhos universitários ou leis estaduais, no da pós-graduação eles são produto quase que exclusivamente de decisões de conselhos departamentais ou congregações de programas. Dados atualizados sobre as políticas de ação afirmativa na pós-graduação de todo país podem ser encontrados no *site* do GEMAA.[1]

No mercado de trabalho, outra fronteira da ação afirmativa nos dias de hoje, ela se implanta por meio de leis estaduais e federais e de decisões internas às empresas. É interessante notar que, nesse contexto, é frequente o uso de comissões de verificação da

[1] Disponível em: http://gemaa.iesp.uerj.br/acoes-afirmativas-na-pos-graduacao/.

identidade racial dos candidatos, prática declarada constitucional pela mesma decisão do STF em 2012. Não há ainda um inventário de todas iniciativas ora em funcionamento, mas vários estudos sobre o tema estão em andamento.

A criação de políticas de ação afirmativa racial e social foi um dos acontecimentos de maior significado político e social das últimas décadas no nosso país. Elas revolucionaram a maneira como gestores, acadêmicos e a população em geral compreendem a questão racial, as injustiças e as soluções para combatê-las. Elas mudaram a cara do ensino superior brasileiro, particularmente das universidades públicas, que concentram a maior parte da excelência acadêmica. O ensino superior passou a representar de maneira um pouco mais justa o perfil racial e econômico de nossa sociedade. Além disso, elas mudaram a maneira como a sociedade enxerga a si mesma. O paradigma anterior era bastante formatado pelo desenvolvimentismo conservador promovido pelo regime militar: crescimento econômico sem distribuição, ou seja, desenvolvimento sem inclusão social. Com o advento das "cotas", particularmente das cotas raciais, a universidade começou a olhar para dentro de si e a identificar os inúmeros processos, sutis ou não, de exclusão contidos em seu funcionamento, processos que na prática passavam despercebidos pela elite econômica branca que a frequentava. Questões como transporte, moradia e alimentação dos alunos se tornaram fundamentais, afinal de contas, se queremos que a política tenha sucesso na promoção da igualdade de oportunidades, temos que mitigar o efeito de desigualdades preexistentes e externas sobre a própria política. Alunos que vão à universidade de carro, pagam aluguéis caros ou têm casa própria e dinheiro para comer em restaurantes comerciais não podem ter vantagens competitivas significativas sobre os que não compartilham dessa realidade.

Essa necessidade de aprimorar a política para maximizar seu resultado inclusivo aponta para outra necessidade que lhe antecede, a de maior entendimento dos detalhes de implantação das

políticas em todos seus estágios. Temos aqui um caso raro em que o desenvolvimento do conhecimento acadêmico pode contribuir direta e indiretamente para o desenvolvimento das próprias instituições acadêmicas e para a sociedade como um todo.

Não seria razoável terminar este livro sem apontar para a grande ameaça de interrupção do processo virtuoso de democratização sofrido pelo Brasil desde o começo da Nova República. Depois da conquista do poder por vias suspeitas, com baixíssima legitimidade popular, por parte de uma articulação política regressiva, a legitimidade mesma de um ensino superior público inclusivo e de qualidade parece ter sido colocada em xeque. No momento em que escrevemos este livro, ainda é incerto se essa articulação conseguirá reverter totalmente o processo de democratização começado na Nova República e, por tabela, cessar o processo de inclusão social do qual faz parte a criação da ação afirmativa. Mas, mesmo que a ação afirmativa não seja um alvo privilegiado dessas forças políticas, sua base estrutural, a universidade pública, parece se encontrar em constante ameaça.

Referências

AGASSIZ, Luís e AGASSIZ, Elizabeth Cary. *Viagem ao Brasil: 1865-1866*. Brasília: Senado Federal, 2000.

ANPOCS – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS. "Moção n.º 3: 'Recomendação aos cursos de pós-graduação em ciências sociais para o estabelecimento de cotas para pessoas com deficiência'". In 39.º Encontro Anual da Anpocs, 2015.

ARAÚJO, Ricardo Benzaquen de. *Guerra e paz:* Casa-grande & senzala *e a obra de Gilberto Freyre nos anos 30*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

ARTES, Amélia. "Desigualdades de cor/raça e sexo entre pessoas que frequentam e titulados na pós-graduação brasileira". In ------ et al. (orgs.). *Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação*. São Paulo: Cortez, 2016, v. 2, pp. 19-59.

BARBOSA, Lucia Maria de Assunção et al. (orgs.). *De preto a afro-descendente: trajetos de pesquisa sobre o negro, cultura negra e relações étnico-raciais no Brasil*. São Carlos: EdUFSCar, 2003.

BEZERRA, Teresa Olinda Caminha e GURGEL, Claudio Roberto Marques. "A política pública de cotas em universidades, enquanto instrumento de inclusão social". *Pensamento & Realidade*, ano XV, v. 27, n. 2, pp. 95-117, São Paulo, 2012.

BOECHAT, Maria Cecília. *Paraísos artificiais: o romantismo de José de Alencar e sua recepção crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Progra-

ma de Pós-Graduação em Letras: Estudos Literários da Faculdade de Letras da UFMG, 2003.

BOURDIEU, Pierre. *La distinction: critique sociale du jugement*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1979.

BOWEN, William G. e BOK, Derek. *The shape of the river: long-term consequences of considering race in college and university admissions*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Reuni: reestruturação e expansão das universidades federais – diretrizes gerais. Brasília: MEC, 2007.

______. Decreto n.° 6.949, de 25 de agosto de 2009. Brasília, 25 ago. 2009.

______. Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012. Brasília, 2012.

______. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186. Íntegra do voto do relator Ricardo Lewandowski. Brasília, 2012.

______. Portaria n.º 149, de 13 de novembro de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 nov. 2015.

______. Decreto nº 9.255, de 29 de dezembro de 2017. *Diário Oficial da União*, ed. extra, seção 1, p. 2, Brasília, 29 dez. 2017.

CAMPOS, Luiz Augusto de Souza Carneiro de. *Enquadrando a esfera pública: a controvérsia das cotas raciais na imprensa* (tese). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

______ e FERES JÚNIOR, João. "Ação afirmativa, comunitarismo e multiculturalismo: relações necessárias ou contingentes?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 84, pp. 103-118, São Paulo, fev. 2014.

______ et al. *O desempenho dos cotistas no ENEM: comparando as notas de corte do SISU*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, 2014. (Textos para Discussão GEMAA).

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Portaria n.º 66, de 12 de maio de 2016. *Diário Oficial da União*, n. 91, seção 2, p. 19, Brasília, 13 maio 2016.

CAPLAN, Lincoln. *Up against the law: affirmative action and the Supreme Court*. Nova York: Twentieth Century Fund Press, 1997.

CARDOSO, Claudete Batista. *Efeitos da política de cotas na Universidade de Brasília: uma análise do rendimento e da evasão* (dissertação). Universidade de Brasília, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Pronunciamento do presidente da República na abertura do seminário 'Multicultralismo e Racismo'". In SOUZA, Jessé (org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997, pp. 13-7.

______ e IANNI, Octávio. *Cor e mobilidade social em Florianópolis: aspectos das relações entre negros e brancos numa comunidade do Brasil meridional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

CARVALHAES, Flávio et al. *O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, 2013. (Textos para Discussão GEMAA).

CARVALHO, José Jorge de. "As ações afirmativas como resposta ao racismo acadêmico e seu impacto nas ciências sociais brasileiras". *Teoria e Pesquisa*, v. 42-43, pp. 303-40, São Carlos, jan.-jun. 2003.

______. *Inclusão étnica e racial: a questão das cotas no ensino superior*. Brasília: Attar, 2006.

______ e SEGATO, Rita Laura. *Uma proposta de cotas para estudantes negros na Universidade de Brasília*. Brasília: Departamento de Antropologia da UnB, 2002. (Série Antropologia, 314).

CASTEL, Robert. *La discrimination négative: citoyens ou indigènes?*. Paris: Seuil, 2007.

CHAGAS, Fundação Carlos. *Desigualdades de cor/raça e sexo entre pessoas que frequentam e titulados na pós-graduação brasileira: 2000 e 2010*. Relatório final de pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2015.

CHEN, Anthony S. *The fifth freedom: jobs, politics, and civil rights in the United States, 1941-1972*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

CONRAD, Cecilia A. "The economic cost of affirmative action". In SIMMS, Margaret C. (org.). *Economic perspectives on affirmative action*. Washington: Joint Center for Political and Economic Studies, 1995, pp. 31-54.

CORBIN, Juliet M. e STRAUSS, Anselm. "Grounded theory research: procedures, canons, and evaluative criteria". *Qualitative Sociology*, v. 13, n. 1, pp. 3-21, mar. 1990.

"COTAS na pós-graduação". *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 7 set. 2013.

CRUZ, Adriana. "USP terá reserva de vagas para alunos de escolas públicas e PPIs". *Jornal da USP*, São Paulo, 4 jul. 2017.

CURRY, George E. e WEST, Cornel (orgs.). *The affirmative action debate*. Reading: Addison-Wesley, 1996.

DAFLON, Verônica Toste e FERES JÚNIOR, João. "Ação afirmativa na revista *Veja*: estratégias editoriais e o enquadramento do debate público". *Compolítica*, v. 2, n. 2, pp. 65-91, Rio de Janeiro, jul.-dez. 2012.

______ et al. *Evolução temporal e impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, 2014. (Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa GEMAA).

DAMIANI, Magda Floriana. "Discurso pedagógico e fracasso escolar". *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 14, n. 53, pp. 457-78, Rio de Janeiro, out.-dez. 2006.

DARITY JR., William et al. "Who is eligible? Should affirmative action be group- or class-based?". *The American Journal of Economics and Sociology*, v. 70, n. 1, pp. 238-68, jan. 2011.

DAVIS, Jack E. (orgs.). *The civil rights movement*. Malden: Blackwell, 2001.

DESHPANDE, Joyant V. "Towards a knowledge-based society". *Economic and Political Weekly*, v. 41, n. 37, pp. 3.933-6, 16 set. 2006.

DINIZ, Debora et al. "Deficiência, direitos humanos e justiça". *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 6, n. 1, pp. 65-77, São Paulo, dez. 2009.

DINIZ FILHO, José Alexandre Felizola et al. "Cotas étnico-raciais na pós-graduação: a experiência da Universidade Federal de Goiás". In ARTES, Amélia et al. (orgs.). *Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação*. São Paulo: Cortez, 2016, v. 2, pp. 288.

EURÍSTENES, Poema et al. *As políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2015)*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, 2015. (Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa GEMAA, 5).

FERES JÚNIOR, João. "Ação afirmativa: política pública e opinião". *Sinais Sociais*, v. 3, n. 8, pp. 38-77, Rio de Janeiro, set.-dez. 2009.

______. "Análise de valências, debate acadêmico e contenda política". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 20, pp. 313-22, Brasília, maio-ago. 2016a.

______. "Em defesa das valências: uma réplica". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 19, pp. 277-98, Brasília, jan.-abr. 2016b.

______ e CAMPOS, Luiz Augusto. "Liberalismo igualitário e ação afirmativa: da teoria moral à política pública". *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, pp. 85-99, Curitiba, dez. 2013.

______ e DAFLON, Verônica Toste. "A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público". *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, pp. 238-67, Campinas, ago. 2015.

______ et al. *A ação afirmativa no ensino superior brasileiro (2011)*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, 2011a. (Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa GEMAA).

______ et al. *As políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2013)*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, 2013. (Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa GEMAA).

______ et al. "Cotas no STF: os argumentos como eles são". *Insight Inteligência*, ano XII, n. 49, pp. 124-36, Rio de Janeiro; São Paulo. abr.-jun. 2010.

______ et al. "Fora de quadro: a ação afirmativa nas páginas d'*O Globo*". *Contemporânea*, n. 2, pp. 61-83, São Carlos, jul.-dez. 2011b.

______ et al. "Lula's approach to affirmative action and race". *NACLA Report on the Americas*, v. 44, n. 2, pp. 34-9, mar.-abr. 2011c.

______ et al. *O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, 2013. (Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa GEMAA).

______ et al. *Políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2016)*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, 2017. (Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa GEMAA).

FERREE, Myra Marx et al. *Shaping abortion discourse: democracy and the public sphere in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

"FHC cria grupo de trabalho para implantar cota de negros". *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 13 maio 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. "Princípios de justiça e avaliação de políticas". *Lua Nova*, n. 39, pp. 73-103, São Paulo, 1997.

FIORI, Ana Letícia de et al. "O tempo e o vento: notas sobre a arte de burocratizar políticas de cotas na USP". *Revista de Antropologia*, v. 60, n. 1, pp. 55-83, São Paulo, 2017.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*. 48 ed. São Paulo: Global, 2003.

FRY, Peter. "O que a Cinderela negra tem a dizer sobre a 'política racial' no Brasil". *Revista USP*, n. 28, pp. 13-34, São Paulo, dez. 1995-fev. 1996.

______ et al. (orgs.). *Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GILLIAM, Angela e GILLIAM, Onik'a. "Negociando a subjetividade de mulata no Brasil". *Estudos Feministas*, ano 3, n. 2, pp. 525-43, Florianópolis, 1995.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GRAHAM, Hugh Davis. *The civil rights era: origins and development of national policy, 1960-1972*. Nova York: Oxford University Press, 1990.

GREENACRE, Michael. *Correspondence analysis in practice*. 2nd ed. Boca Raton: Chapman & Hall/CRC, 2007.

GRIN, Monica. "Retrato do branco quando negro". *Insight Inteligência*, ano V, n. 21, abr.-jun. 2003, pp. 42-7, Rio de Janeiro; São Paulo, abr.-jun. 2003.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. "As cotas nas universidades públicas 20 anos depois". In ARTES, Amélia et al. (orgs.). *Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação*. São Paulo: Cortez, 2016, v. 2, pp. 93-124.

______. *Classes, raças e democracia*. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2012.

______. "Desigualdades raciais em novo regime de estado: as ações afirmativas no governo Lula". In XXVII Congresso Internacional da LASA, 2007.

______. "Políticas públicas para a ascensão dos negros no Brasil: argumentando pela ação afirmativa". *Afro-Ásia*, n. 18, pp. 235-64, Salvador, 1996.

______. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.

GUINIER, Lani. *The tyranny of the meritocracy: democratizing higher education in America*. Boston: Beacon Press, 2015.

HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1989, v. 2.

HASENBALG, Carlos A. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HAYEK, Friedrich A. von. *The constitution of liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

HERINGER, Rosana. "Ação afirmativa, estratégias pós-Durban". *Observatório da Cidadania*, n. 6, pp. 55-61, Rio de Janeiro, 2002.

______. "Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil". *Estudos Afro-Asiáticos*, ano 23, n. 2, pp. 291-334, Rio de Janeiro, 2001.

______ e FERREIRA, Renato. "Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008". In PAULA, Marilene de e HERINGER, Rosana (orgs.). *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll; ActionAid Brasil, 2009, pp. 137-94.

HIRSCHMAN, Albert O. *The rhetoric of reaction: perversity, futility, jeopardy*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

HONNETH, Axel. *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*. Cambridge: MIT Press; Polity Press, 1995.

HTUN, Mala. "From 'racial democracy' to affirmative action: changing state policy on race in Brazil". *Latin American Research Review*, v. 39, n. 1, pp. 60-89, fev. 2004.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Indicador de qualidade das instituições de ensino superior. Brasília: INEP, 2013.

JAGUAR. "Entrevista com Angela Gilliam: o negro continua com a vassoura na mão". *O Pasquim*, ano 5, n. 227, pp., Rio de Janeiro, nov. 1973.

KOSELLECK, Reinhart. "A response to comments on the *Geschichtliche Grundbegriffe*". In LEHMANN, Hartmut e RICHTER, Melvin (orgs.). *The meaning of historical terms and concepts: new studies on* Begriffgeschichte. Washington: German Historical Institute, 1996, pp. 59-70.

KYMLICKA, Will. *Politics in the vernacular: nationalism, multiculturalism, and citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

LEHMANN, David. "Gilberto Freyre: a reavaliação prossegue". *Horizontes Antropológicos*, ano 14, n. 29, pp. 369-85, Porto Alegre, jan.-jun. 2008.

LIMA, Márcia. "Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 87, pp. 77-95, São Paulo, jul. 2010.

LONGO, Dan L. et al. *Harrison's principles of internal medicine*. Nova York: McGraw-Hill, 2012.

LUKES, Steven. *Liberals and cannibals: the implications of diversity*. Londres; Nova York: Verso, 2003.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do presidente da República na cerimônia de abertura da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos em 15 de agosto. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2008.

MAHER, Frances A. e TETREAULT, Mary Kay Thomson. *Privilege and diversity in the academy*. 1 ed. Nova York: Routledge, 2007.

MAIO, Marcos Chor. "O Projeto Unesco e a agenda das ciências sociais no Brasil dos anos 40 e 50". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, pp. 141-58, São Paulo, out. 1999.

______ e SANTOS, Ricardo Ventura. "As cotas raciais nos horizontes da antropologia: tréplica a dezoito comentaristas". *Horizontes Antropológicos*, v. 11, n. 23, pp. 292-308, Porto Alegre, 2005a.

______ e ______. "Política de cotas raciais, os 'olhos da sociedade' e os usos da antropologia: o caso do vestibular da Universidade de Brasília (UnB)". *Horizontes Antropológicos*, v. 11, n. 23, pp. 181-214, Porto Alegre, jan.-jun. 2005b.

MATTA, Ludmila Gonçalves da. "Da democracia racial à ação afirmativa: o caso da Universidade Estadual do Norte Fluminense". In XII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2005.

MEDEIROS, Hugo Augusto Vasconcelos et al. "Educational democracy in graduate education: public policies and affirmative action". *Journal for Critical Education Policy Studies*, v. 15, n. 1, pp. 252-74, 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. "Quanto vale uma valência?". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 17, pp. 165-78, Brasília, maio-ago. 2015.

______. "Uma resposta". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 19, pp. 299-301, Brasília, jan.-abr. 2016.

MOEHLECKE, Sabrina. "Ação afirmativa: história e debates no Brasil". *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, pp. 197-217, São Paulo, nov. 2002.

NASCIMENTO, Abdias do et al. *Quilombo: vida, problemas e aspirações do negro*. São Paulo: Editora 34, 2003.

NOZICK, Robert. *Anarchy, state, and utopia*. Nova York: Basic Books, 1974.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. "Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias". In THEODORO, Mário (org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008, pp. 65-95.

PAIVA, Angela Randolpho e ALMEIDA, Lady Christina. "Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa". In PAIVA, Angela Randolpho (org.). *Entre dados e fatos: ação afirmativa*

nas universidades públicas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; Pallas, 2010, pp. 75-115.

PAIXÃO, Marcelo. *A lenda da modernidade encantada: por uma crítica ao pensamento social brasileiro sobre relações raciais e projeto de Estado-nação*. Curitiba: CRV, 2013.

PASTORE, José e SILVA, Nelson do Valle. *Mobilidade social no Brasil*. São Paulo: MAKRON, 2000.

PEIXOTO, Adriano de Lemos Alves et al. "Cotas e desempenho acadêmico na UFBA: um estudo a partir dos coeficientes de rendimento". *Avaliação*, v. 21, n. 2, pp. 569-91, Campinas; Sorocaba, jul. 2016.

PENA, Sérgio D. J. e BORTOLINI, Maria Cátira. "Pode a genética definir quem deve se beneficiar das cotas universitárias e demais ações afirmativas?". *Estudos Avançados*, v. 18, n. 50, pp. 31-50, São Paulo, 2004.

PEREIRA, Amauri Mendes. "Um raio em céu azul: reflexões sobre a política de cotas e a identidade nacional brasileira". *Estudos Afro-Asiáticos*, ano 25, n. 3, pp. 463-82, Rio de Janeiro, 2003.

PERIA, Michelle. *Ação afirmativa: um estudo sobre a reserva de vagas para negros nas universidades públicas brasileiras. O caso do estado do Rio de Janeiro* (dissertação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

PRAVAZ, Natasha. "Brazilian *mulatice*: performing race, gender, and the nation". *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, v. 8, n. 1, pp. 116-46, mar. 2003.

RAMOS, Guerreiro. *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: Andes, 1957.

______. "Patologia social do 'branco' brasileiro". *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 1955.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

______. *Political liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. "Classe, raça e mobilidade social no Brasil". *DADOS*, v. 49, n. 4, pp. 833-73, Rio de Janeiro, 2006.

______. "Contínuo racial, mobilidade social e 'embranquecimento'". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, pp. 1-25, São Paulo, 2017.

______ e SCHLEGEL, Rogerio. "Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010)". In 39.º Encontro Anual da Anpocs, 2015.

RIO DE JANEIRO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei n.º 6.914, de 6 de novembro de 2014.

______. Lei n.º 7.898, de 7 de março de 2018.

ROSEMBERG, Fúlvia. *Ação afirmativa na pós-graduação: o Programa Internacional de Bolsas da Fundação Ford na Fundação Carlos Chagas*. São Paulo: FCC – Fundação Carlos Chagas; SEP – Superintendência de Educação e Pesquisa, 2013. (Textos FCC, 36).

SALDAÑA, Paulo. "Unicamp aprova cotas raciais e para escola pública a partir de 2019". *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 30 maio 2017.

SANT'ANNA, Wânia e PAIXÃO, Marcelo. "Desenvolvimento humano e população afrodescendente no Brasil: uma questão de raça". *Proposta*, ano 26, n. 73, pp. 20-37, Rio de Janeiro, jun.-ago. 1997.

SANTOS, Jocélio Teles dos. "Pós-graduação em Direito e as ações afirmativas no Brasil: uma experiência induzida". *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 7, n. 14, pp. 155-72, São Luís, jul.-dez. 2010.

SANTOS, Marcio André de O. dos. "Política negra e democracia no Brasil contemporâneo: reflexões sobre os movimentos negros". In PAULA, Marilene de e HERINGER, Rosana (orgs.). *Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll; ActionAid Brasil, 2009, pp. 227-58.

SANTOS, Sales Augusto dos. *O sistema de cotas para negros da UnB: um balanço da primeira geração*. Jundiaí, SP: Paco, 2015.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SCHWARTZMAN, Simon. "Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil". *Novos Estudos Cebrap*, n. 55, pp. 83-96, São Paulo, nov. 1999.

SEENARINE, Moses. *Education and empowerment among Dalit (untouchable) women in India: voices from the subaltern*. Lewiston: Mellen Press, 2004.

SELL, Sandro César. *Ação afirmativa e democracia racial: uma introdução ao debate no Brasil*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002.

SILVA, Leonardo Barbosa e. "Racismo institucional e as oportunidades acadêmicas nas IFES". In 41.º Encontro Anual da Anpocs, 2017.

SILVA, Mário Augusto Medeiros da. "Rumos e desafios das políticas de ações afirmativas no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas". In ARTES, Amélia et al. (orgs.). *Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação*. São Paulo: Cortez, 2016, v. 2, pp.

SILVA, Nelson do Valle. *Black-white income differentials in Brazil, 1960* (tese). Universidade de Michigan, 1978.

SKIDMORE, Thomas E. *Black into white: race and nationality in Brazilian thought*. Nova York: Oxford University Press, 1974.

SKRENTNY, John David. *The ironies of affirmative action: politics, culture, and justice in America*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

SOWELL, Thomas. *Affirmative action around the world: an empirical study*. New Haven: Yale University Press, 2004.

STEPAN, Nancy Leys. *"The hour of eugenics": race, gender, and nation in Latin America*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

TAYLOR, Charles. "The politics of recognition". In ______ et al. *Multiculturalism: examining the politics of recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1994, pp. 25-73.

TODOROV, Tzvetan. *On human diversity: nationalism, racism, and exoticism in French thought*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

UERJ – UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Manual do Sistema de Cotas. Rio de Janeiro: UERJ, 2014.

UFGD – UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS. "Cota apenas para escola pública não inseriu negros e índios na UFGD, mostra pesquisa". 2012. Disponível em: http://www.ufgd.edu.br/noticias/cota-apenas-paraescola-publica-nao-inseriu-negros-e-indios-na-ufgd-mostra-pesquisa. Acesso em: 10 jul. 2013.

UNBEHAUM, Sandra et al. "Programas e áreas de concentração em direitos humanos no Brasil: o desenho de uma possível interdisciplinaridade". *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, v. 2, n. 3, jul.-dez. 2014, pp. 35-53, Bauru, jul.-dez. 2014.

"UNESP aprova programa que reserva vagas para alunos de escola pública". *G1*, São Paulo, 26 abr. 2013.

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. IFCH – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Ata da 209ª Sessão Ordinária da Congregação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade de Campinas (Unicamp). 11 de março de 2015.

VENTURINI, Anna Carolina. *Ações afirmativas na pós-graduação*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, 2017. (Infográfico).

______. *O Programa de Inclusão Social da USP (Inclusp)*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, 2015. (Textos para Discussão GEMAA).

______ e FERES JÚNIOR, João. *Onze anos da ação afirmativa sem cota da UNICAMP*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, 2016. (Textos para Discussão GEMAA).

VIANNA, Hermano. *O mistério do samba*. Rio de Janeiro: Zahar; Editora UFRJ, 1995.

WADE, Peter. *Race and ethnicity in Latin America*. Chicago: Pluto Press, 1997.

______ et al. (orgs.). *Raza, etnicidad y sexualidades: ciudadanía y multiculturalismo en América Latina*. Bogotá: Centro de Estudos Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, 2008.

WEISSKOPF, Thomas E. *Affirmative action in the United States and India: a comparative perspective*. Nova York: Routledge, 2004.

Sobre os autores

João Feres Júnior possui mestrado em Filosofia Política pela UNICAMP e mestrado e doutorado em Ciência Política pela City University of New York, Graduate Center. Foi professor de ciência política do IUPERJ de 2003 a 2010 e da UNIRIO de 2010 a 2012. É, desde 2010, professor de ciência política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), onde hoje ocupa o cargo de diretor. É coordenador do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA), do Observatório das Ciências Sociais (OCS) – ambos em parceria com Luiz Augusto Campos –, do Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB) – em parceria com Fabiano Santos – e do Laboratório de Estudos de Mídia e Espaço Público (LEMEP), no âmbito do qual está o site Manchetômetro, dedicado à análise diária da cobertura midiática da política. Tem publicações nas áreas de relações raciais, políticas de ação afirmativa, mídia e política, teoria política, história dos conceitos e história e desenvolvimento das ciências sociais.
E-mail: jferes@iesp.uerj.br

Luiz Augusto Campos é professor do Programa de Pós-graduação em Sociologia do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Junto com João Feres Júnior, coordena o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA) e o Observatório das Ciências Sociais (OCS). Foi professor na UNIRIO, UFRJ e PUC-Rio. Realizou estágio doutoral na École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris e estágio pós-doutoral na SciencesPo, onde também foi pesquisador visitante.

Atua na interface entre Sociologia e Ciência Política, com pesquisas sobre a questão racial brasileira, análises de grandes volumes de textos, teoria social e teoria política.
E-mail: lascampos@iesp.uerj.br

Verônica Toste Daflon é professora do Departamento de Sociologia e Metodologia em Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora visitante no Instituto de Estudos Avançados (IAS, Princeton). Fez pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (UFRJ). Participa do Núcleo de Estudos de Sexualidade e Gênero e do Global Race Project. Trabalha com a sociologia das relações raciais e de gênero. Publicou os livros *Tão longe, tão perto: identidades, discriminação e estereótipos de pretos e pardos no Brasil*, *Clássicas do pensamento social: mulheres e feminismos no século XIX*, com Bila Sorj e *Guia bibliográfico multidisciplinar da ação afirmativa: Brasil, África do Sul, Índia e EUA*, com João Feres Jr. e Marina Pombo.
E-mail: veronicatoste@id.uff.br

Anna Carolina Venturini é doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), tendo realizado parte de sua pesquisa de doutoramento como pesquisadora visitante na Universidade de Harvard (2017). Bacharel e mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. É pesquisadora associada do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA) do IESP-UERJ. Foi assistente de pesquisa do Núcleo de Direito, Gênero e Identidade da FGV Direito SP e membro do comitê editorial do periódico *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos* (CESP) (2016-18). Atua na área de ações afirmativas raciais e de gênero, políticas públicas, mudança institucional e diversidade no mercado de trabalho.
E-mail: annac.venturini@gmail.com

Em *Ação afirmativa: conceito, história e debates*, João Feres Júnior, Luiz Augusto Campos, Verônica Toste Daflon e Anna Carolina Venturini revisitam quase vinte de seus estudos, pesquisas e reflexões sobre as ações afirmativas. Trata-se, como diz o título, de um livro de esclarecimento conceitual, de história do presente e de debate político. Ao longo dessas duas décadas, os seus autores utilizaram as ferramentas do saber acadêmico para conhecer melhor o terreno do conflito social, entender as experiências internacionais de políticas públicas de combate às desigualdades raciais, documentar, organizar e pensar criticamente sobre a experiência dos agentes políticos, bem como avaliar as políticas públicas que estavam sendo postas em prática. O livro tem, portanto, várias dimensões que precisam ser lembradas. Destaco três delas: primeiro, a sua atualidade e contemporaneidade – muitas das questões que coloca continuam a nos inquietar, muitos dos ensinamentos que traz precisam ainda ser aprendidos; segundo, documenta um período particularmente rico de nossa história atual, aquele em que tivemos a coragem de combater as desigualdades raciais de modo radical e consciente; e, por último, trata-se de reflexões lastreadas em pesquisa empírica, utilizando técnicas que garantem a sistematicidade de tratamento dos dados e permitem dimensionar mais adequadamente os desafios a serem enfrentados. Enfim, um livro de leitura obrigatória, seja para ativistas sociais, seja para aqueles que se iniciam nas ciências sociais ou para aqueles que a exercitam há anos.

Antonio Sérgio Alfredo Guimarães
Professor Titular, Sociologia, USP

ISBN 978-85-7511-488-9